



**Universidade de
Aveiro
Ano 2010**

Secção Autónoma de Ciências
Sociais, Jurídicas e Políticas

**Cristina Josefa
Simas do Rosário
Evaristo**

**A CAF (*Common Assessment Framework*) e
a melhoria contínua nos serviços públicos**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para
cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de
Mestre em Administração e Gestão Pública, realizada sob a
orientação científica da Professora Doutora Cláudia Sofia Sarrico,
Professora Auxiliar com agregação da Secção Autónoma de
Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da Universidade de Aveiro.

o júri

presidente

Professor Doutor José Manuel Lopes da Silva Moreira
Professor Catedrático da Universidade de Aveiro

Professora Doutora Cláudia Sofia Magalhães de Carvalho
Professora Auxiliar da Universidade Portucalense

Professora Doutora Cláudia Sofia Sarrico Ferreira da Silva
Professora Auxiliar com agregação da Universidade de Aveiro

agradecimentos

Em primeiro lugar quero agradecer à minha família, especialmente à Nonô pelas ausências da mãe, ao Filipe, pelo companheirismo, aos meus pais e ao Miguel por todo o apoio que me deram para conseguir terminar esta dissertação.

À Professora Doutora Cláudia Sarrico, orientadora da tese, quero agradecer a total disponibilidade, o acompanhamento e os comentários. À Professora Doutora Alcina Nunes, pela ajuda na análise dos dados em SPSS.

Ao Professor Doutor Lebre de Freitas, Director do Gabinete de Estratégia e Estudos, que me inspirou no pensamento científico e me deu condições para terminar a dissertação. À Dr.^a Teresa Costa pelo inestimável suporte de retaguarda que me deu no Gabinete.

À Dr.^a Cecília, que já não está entre nós, ao Professor Doutor Rocha Machado e Dr.^a Paula Ôchoa pelo incentivo que sempre me deram para abraçar este desafio.

Às minhas amigas Michelle, Elsa, Ani e Inês pela compreensão, que sempre demonstraram, para com as minhas ausências.

Por último, agradeço o valioso contributo de todos aqueles que gentilmente responderam ao nosso inquérito.

A todos um sincero obrigado.

palavras-chave

CAF, Gestão da Qualidade Total, auto-avaliação, desempenho, melhoria contínua.

resumo

O modelo de auto-avaliação *COMMON ASSESSMENT FRAMEWORK* (CAF) foi criado com o objectivo de introduzir na Administração Pública os princípios da Gestão da Qualidade Total, designadamente, uma cultura de avaliação e melhoria contínua. O presente trabalho de investigação, através da aplicação de um inquérito por questionário aos serviços públicos portugueses, identificou factores críticos que influenciam o seguimento das organizações no ciclo da melhoria contínua, após a auto-avaliação com base na CAF.

keywords

CAF, Total Quality Management, self-assessment, performance, continuous improvement.

abstract

The *COMMON ASSESSMENT FRAMEWORK* (CAF) was created to introduce in Public Administration the Total Quality Management principles, mostly an assessment and continuous improvement culture. The present research work, through an inquiry answered by Portuguese public services, identified some critical factors that encourage the follow-up of organizations in continuous improvement cycle, after a self assessment exercise based on CAF.

ÍNDICE

SUMÁRIO	6
LISTA DE QUADROS E FIGURAS	7
ABREVIATURAS	9
INTRODUÇÃO	10
I. ENQUADRAMENTO DA <i>COMMON ASSESSMENT FRAMEWORK</i> NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	12
1. OS FUNDAMENTOS DA GESTÃO DA QUALIDADE TOTAL / <i>TOTAL QUALITY</i> MANAGEMENT.....	13
1.1 Evolução do conceito da qualidade	13
1.2 A Gestão da Qualidade Total como nova filosofia de gestão	15
1.2.1 O modelo de excelência da <i>European Foundation for Quality</i> <i>Management</i>	18
1.3 Abordagens à gestão da qualidade.....	19
2. A GESTÃO DA QUALIDADE TOTAL NO SECTOR PÚBLICO	23
2.1 O advento do <i>New Public Management</i>	23
2.2 A evolução da Gestão da Qualidade Total no sector público.....	23
2.3 As críticas	26
2.4 Abordagens à gestão da qualidade no sector público.....	27
2.5 A gestão do desempenho e a qualidade	29
3. A <i>COMMON ASSESSMENT FRAMEWORK</i> COMO IMPULSIONADOR DA GESTÃO DA QUALIDADE TOTAL NO SECTOR PÚBLICO.....	30
3.1 Origens, evolução e objectivos da <i>Common Assessment Framework</i>	30
3.2 Estrutura e aplicação da <i>Common Assessment Framework</i>	34
3.3 Estratégias de promoção e aplicação da <i>Common Assessment Framework</i> nos Estados-membros da União Europeia.....	35
4. A APLICAÇÃO DA <i>COMMON ASSESSMENT FRAMEWORK</i> NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA	38
4.1 Enquadramento da <i>Common Assessment Framework</i> na Administração Pública portuguesa.....	38
4.2 Dinâmicas organizacionais de aplicação da <i>Common Assessment</i> <i>Framework</i>	39
II. A CAF E A MELHORIA CONTÍNUA NOS SERVIÇOS PÚBLICOS PORTUGUESES	42
5. HIPÓTESES E MODELO DE ANÁLISE.....	43
6. OPERACIONALIZAÇÃO DOS CONCEITOS	45
6.1 Variáveis explicativas.....	45
6.1.1 Factores críticos relacionados com o processo de auto-avaliação.....	45
6.1.2 Factores críticos relacionados com a decisão	46

6.1.3 Factores críticos relacionados com as características e atributos da organização.....	46
6.2 Variáveis a explicar	47
7. TÉCNICA DE INVESTIGAÇÃO E DELIMITAÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA	50
7.1 A selecção do instrumento de observação e as suas limitações	50
7.2 A estrutura do questionário	51
7.3 População e amostra	52
8. TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS	54
8.1 Análise descritiva de frequências	54
8.1.1 Características e atributos dos organismos públicos inquiridos	54
8.1.2 O processo de decisão que antecedeu a aplicação da <i>Common Assessment Framework</i>	57
8.1.3 O processo de auto-avaliação com base na <i>Common Assessment Framework</i>	60
8.1.4 A melhoria da organização após a auto-avaliação.....	66
8.2 Validação do modelo de análise	71
8.2.1 O processo de decisão como factor crítico na melhoria contínua da organização.....	73
8.2.2 O processo de auto-avaliação e a melhoria contínua da organização.....	78
8.2.3 Os atributos organizacionais e a melhoria contínua	85
CONCLUSÕES E INVESTIGAÇÃO FUTURA	90
REFERÊNCIAS	93
ANEXOS	Erro! Marcador não definido.

O modelo *COMMON ASSESSMENT FRAMEWORK* (CAF) foi criado com o objectivo de introduzir na Administração Pública os princípios da Gestão da Qualidade Total, designadamente, uma cultura de avaliação e melhoria contínua.

O trabalho de investigação, que desenvolvemos, visou identificar quais os factores críticos que determinam a adopção de iniciativas de melhoria contínua, nas organizações públicas da Administração Pública portuguesa, que realizaram uma auto-avaliação do seu desempenho com base no modelo CAF.

Através da revisão da literatura, designadamente os estudos feitos com base na experiência dos utilizadores da CAF, identificámos a existência de três dimensões de factores críticos – as nossas variáveis independentes - que poderão explicar o seguimento das organizações públicas no ciclo da melhoria contínua: o processo de auto-avaliação, o processo de decisão e as características e atributos da organização.

Considerámos que a implementação de acções de melhoria, após um processo de auto-avaliação, com base na CAF, consubstanciam-se em acções de *planeamento*, *implementação* e *avaliação*, as quais representam as nossas variáveis dependentes.

Para testar as nossas hipóteses optámos pela técnica de investigação - inquérito por questionário – tendo como público-alvo os organismos públicos que aplicaram a CAF desde 2000, data em que foi apresentada a primeira versão do modelo.

Tendo como ponto de partida as respostas dos inquiridos seleccionámos os factores críticos mais frequentes, para cada dimensão, permitindo relacionar as variáveis independentes e dependentes de forma a testar o nosso modelo de análise. Esta relação entre as variáveis apresentou algumas limitações, decorrentes da dispersão das respostas dos inquiridos.

As nossas conclusões apontam algumas pistas na identificação dos factores críticos, as quais são apresentadas na segunda parte da nossa dissertação, referente ao trabalho de campo, e sistematizadas nas conclusões finais do nosso trabalho.

LISTA DE QUADROS E FIGURAS

- Quadro 1 - Evolução do conceito de qualidade
- Quadro 2 – Comparação da gestão tradicional e Gestão da Qualidade Total
- Quadro 3 – Conceito de Cidadão Vs Cliente
- Quadro 4 – Síntese histórica da evolução da CAF na União Europeia
- Quadro 5 – Número de utilizadores da CAF na União Europeia
- Quadro 6 - Número de utilizadores da CAF em Portugal
- Quadro 7 - Taxa de resposta ao inquérito
- Quadro 8 - Características e atributos dos organismos inquiridos
- Quadro 9 - Responsáveis pela decisão de aplicar a CAF
- Quadro 10 - Razões que conduziram à decisão de aplicar a CAF (1ª vez)
- Quadro 11 - Razões para aplicar a CAF (2ª vez)
- Quadro 12 - Objectivos pretendidos com a aplicação da CAF
- Quadro 13 - O processo de auto-avaliação nas organizações inquiridas
- Quadro 14 - Benefícios alcançados com a aplicação da CAF
- Quadro 15 - Principais obstáculos na aplicação da CAF
- Quadro 16 - Actividades de planeamento de acções de melhoria
- Quadro 17 - Implementação de acções de melhoria
- Quadro 18 - Repetição da avaliação
- Quadro 19 – Razões para a inexistência de acções de melhoria
- Quadro 20 – Os responsáveis pela decisão e as acções de melhoria contínua
- Quadro 21 – Razões que conduziram à decisão de aplicar a CAF e as acções de melhoria contínua
- Quadro 22 – objectivos pretendidos com a aplicação da CAF e as acções de melhoria contínua
- Quadro 23 – Apoio técnico externo e as acções de melhoria contínua
- Quadro 24 – Tempo dispendido na auto-avaliação e as acções de melhoria contínua
- Quadro 25 – Âmbito organizacional da auto-avaliação e as acções de melhoria contínua
- Quadro 26 – Benefícios alcançados com a aplicação da CAF e as acções de melhoria contínua
- Quadro 27 – Principais obstáculos na aplicação da CAF e as acções de melhoria contínua

Quadro 28 – Dimensão da organização e as acções de melhoria contínua

Quadro 29 – Função dominante e as acções de melhoria contínua

Quadro 30 – Habilitações literárias e as acções de melhoria contínua

Quadro 31 – Experiência prévia com a Gestão da Qualidade e as acções de melhoria contínua

Figura 1 - Estrutura da CAF

Figura 2 – Modelo de análise

ABREVIATURAS

AA – Auto-Avaliação

AP – Administração Pública

APQ – Associação Portuguesa para a Qualidade

BSC – *Balanced Scorecard*

CAF – *Common Assessment Framework*

C2E – *Committed to Excellence*

DGAEP – Direcção-geral da Administração e Emprego Público

DROAP – Direcção Regional de Organização e Administração Pública

EFQM – *European Foundation for Quality Management*

EIPA – *European Institute for Public Administration*

EM – Estados-Membros

GQ – Gestão da Qualidade

GQT – Gestão da Qualidade Total

GPO – Gestão por Objectivos

GPP – Gestão por Processos

INA – Instituto Nacional de Administração

IPSG – *Innovative Public Services Group*

NPM – *New Public Management*

PDCA – *Plan-Do-Check-Act*

PM – Plano de Melhorias

PSBS – *Public Sector Benchmarking Service*

RAA – Relatório de Auto-Avaliação

SMA – Secretariado da Modernização Administrativa

TQM – *Total Quality Management*

UE – União Europeia

INTRODUÇÃO

A CAF (*Common Assessment Framework*) é um modelo de auto-avaliação do desempenho organizacional, criado especificamente para o sector público, que pretende introduzir os conceitos e abordagens da Gestão da Qualidade Total.

Decorrente da introdução daquela filosofia de gestão, as organizações públicas desenvolveriam processos regulares e sistemáticos de melhoria contínua numa perspectiva orientada para a satisfação das necessidades dos cidadãos/clientes, colaboradores e outras partes interessadas (*stakeholders*).

Esta passagem da abordagem tradicional de Planear-Fazer para um ciclo completo de melhoria contínua é uma mudança de paradigma que tem vindo a ser introduzido na gestão pública. O maior desafio que se coloca aos serviços, que decidiram iniciar processos de auto-avaliação, com base na CAF, é a forma como encaram os resultados desta avaliação. Se numa primeira fase, de disseminação do modelo, a CAF era vista como um fim em si mesmo, em que as organizações públicas eram estimuladas a ver o seu desempenho ao espelho, actualmente, a utilização da CAF tem vindo a ser encarada como um meio que permite às organizações identificarem o seu potencial de melhoria.

Neste contexto, interessa-nos compreender, do ponto de vista dos organismos públicos utilizadores da CAF, quais foram as opções assumidas, tendo em conta um conjunto de factores críticos, que terão influenciado a adopção de práticas de melhoria contínua do seu desempenho, ao nível do planeamento e implementação de acções de melhoria e da sua avaliação.

Levantam-se, neste âmbito, muitas interrogações. Quais os factores críticos ao nível da decisão que foram mais determinantes no que toca aos responsáveis pela decisão e as razões predominantes que os levaram a aplicar a CAF, bem como, os objectivos pretendidos? Quais os factores críticos ao nível do processo de auto-avaliação, em aspectos como o âmbito orgânico e duração do processo de auto-avaliação, e se este foi desenvolvido com apoio técnico externo, bem como os benefícios e obstáculos sentidos durante o exercício de diagnóstico? Também são questionáveis quais as características da organização que podem influenciar a adopção de práticas de melhoria contínua, ao nível da dimensão, funções e habilitações literárias

dominantes, tipologia jurídica e experiências prévias de abordagens à gestão da qualidade.

Ao fazer esta análise pretendemos dar um contributo para o avanço do conhecimento neste domínio, ao potenciar o conjunto de factores que serão críticos nas estratégias de melhoria contínua nas organizações da Administração Pública portuguesa.

Para responder às nossas interrogações optámos por utilizar como método de investigação o inquérito por questionário, uma vez que se trata de um método expedito e eficiente de recolha da informação pretendida, junto dos organismos públicos, tendo consciência que o mesmo apresenta algumas limitações. As quais vão sendo oportunamente explicadas ao longo do capítulo dedicado ao trabalho de campo.

A nossa dissertação é composta por duas partes principais:

- i) A revisão da literatura que está dividida em quatro capítulos principais. É feito um enquadramento teórico dos alicerces do nosso objecto de estudo, no que toca aos fundamentos da Gestão da Qualidade Total (GQT), e como esta se desenvolve no Sector Público. Num terceiro capítulo, abordamos as origens e estrutura da CAF e como esta tem procurado impulsionar a GQT no Sector Público dos países europeus, e por fim tratamos o caso específico da aplicação da CAF na Administração Pública portuguesa.
- ii) A CAF e a melhoria contínua nos serviços públicos portugueses onde se descreve o nosso trabalho de campo. Nesta parte da dissertação, que é composta por quatro capítulos, são enunciadas as nossas hipóteses e modelo de análise, e operacionalizados os conceitos. É também descrita a técnica de investigação utilizada e a delimitação do campo de pesquisa, e apresentamos o tratamento e análise dos dados através da análise descritiva de frequências e validação do nosso modelo de análise.

O trabalho encerra com as principais conclusões, limitações e perspectivas futuras.

**I. ENQUADRAMENTO DA *COMMON ASSESSMENT FRAMEWORK* NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

1. OS FUNDAMENTOS DA

GESTÃO DA QUALIDADE TOTAL / TOTAL QUALITY MANAGEMENT

1.1 Evolução do conceito da qualidade

A evolução da qualidade, das abordagens iniciais de “inspecção” e “garantia” da qualidade para a abordagem actual de Gestão Qualidade Total (mais conhecida pelo acrónimo TQM), tem também associada a evolução da perspectiva da gestão centrada na produção para se focalizar nos clientes.

Diversos autores procuraram fornecer, com base no seu conceito de qualidade, abordagens e técnicas que ajudassem as organizações a compreender como implementar a gestão da qualidade.

Segundo Deming (1986), a qualidade deve visar as necessidades presentes e futuras dos consumidores. Deming tem uma visão sistémica da qualidade, na sua abordagem advoga a redução das variações no sistema através de processos de melhoria contínua, foi o autor do ciclo PDCA (Plan, Do, Check, Act). Propôs os “14 princípios para a transformação da gestão” e desenvolveu o “sistema de conhecimento profundo”.

Para Crosby (1979), a qualidade é conformidade com os requisitos e defendia que o padrão de desempenho deveria visar os “0 defeitos”, advogando a prevenção como abordagem à gestão da qualidade.

Para Juran (1988), a qualidade é a adequação ao propósito ou uso. Juran desenvolveu uma abordagem que assenta na trilogia: planeamento, controlo e melhoria da qualidade.

Segundo Oakland (2003), qualidade é simplesmente satisfazer os requisitos do cliente. Foi o criador de um modelo que assenta em quatro pilares: planeamento, desempenho, processos e pessoas, introduzindo a filosofia de gestão *Total Quality Management*.

Outros autores também deram um contributo importante, como Feigenbaum (1951) que introduziu o controlo total da qualidade, e Shewhart (1931), inspirador das teorias de Deming, defendeu uma abordagem baseada na prevenção e actuação sobre o processo e introduziu as técnicas estatísticas no controlo dos processos.

Entre os gurus japoneses destacam-se Ishikawa (1986), pioneiro dos círculos de qualidade, Taguchi (1986) que abordou os custos da “não qualidade”, e Imai (1986) que desenvolveu a filosofia Kaizen.

A norma ISO9000 – conceitos do *Sistema de Gestão da Qualidade* – define qualidade como o grau de satisfação de requisitos dado por um conjunto de características intrínsecas.

Actualmente, para as organizações que atingiram uma fase mais evoluída, a qualidade já não é vista como um fim em si mesmo, mas sim como o suporte que garante o sucesso económico, social e ambiental e permite atingir a excelência e o desenvolvimento sustentável. Assiste-se à integração de outros sistemas que interagem com a qualidade: impacto ambiental; higiene, segurança e saúde; e a responsabilidade social. A qualidade adquire uma perspectiva colectiva e externa integrando uma estratégia focalizada na área social e ambiental (Lopes e Capricho 2007)

António e Teixeira (2007) argumentam que, no caso das abordagens focalizadas no processo e no produto, a qualidade é medida através da observação de quantidades de características de qualidade e fiabilidade na execução das especificações – baseiam-se nas características dos produtos. No caso das abordagens focalizadas no cliente a qualidade de um produto/serviço é determinada pela satisfação do utilizador.

Para aqueles autores, as desvantagens de cada uma das abordagens assentam na dificuldade em traduzir os desejos dos consumidores em especificações apropriadas para os produtos e serviços, o que leva o gestor a ter que medir as percepções subjectivas dos clientes e traduzi-las em eficiência operacional. Por outro lado, a abordagem centrada na produção não conduz necessariamente à satisfação do consumidor para quem a qualidade de um produto/serviço é uma percepção subjectiva e a conformidade com as especificações poderá desempenhar um papel menor nesta percepção.

O Quadro 1 sintetiza a evolução do conceito de qualidade desde a sua origem.

Quadro 1 - Evolução do conceito de qualidade

Período	Fases	Abordagem
Anos 30	Inspecção	Inspecção do produto final
30-50	Controlo da Qualidade	Controlo de qualidade. Criação de padrões, monitorização do processo de produção, análise de desvios.
50-80	Garantia e Gestão da Qualidade	O controlo total faz parte do sistema de planeamento e controlo. A qualidade passa a ser vista como um problema comum da organização.
80-2000	Qualidade Total	TQM faz parte da estratégia da empresa e da sua filosofia de gestão de modo a assegurar a satisfação dos clientes. A melhoria da organização é um problema de todos os colaboradores e abrange todas as funções da organização.
> 2000	Sustentabilidade	Qualidade como suporte que garante o sucesso económico, social e ambiental e permite atingir a excelência e o desenvolvimento sustentável.

Adaptado de Lopes e Capricho (2007) e Pires (2007),

Na secção seguinte abordamos a fase, que serve de referência ao nosso estudo, a Gestão da Qualidade Total, mais conhecida pelo acrónimo TQM.

1.2 A Gestão da Qualidade Total como nova filosofia de gestão

Segundo Morgan (1997), a GQT não é “apenas outra abordagem da gestão”, pode considerar-se como uma mudança de paradigma, uma nova gestão (filosofia, conjunto de conceitos, e ferramentas) que provêm do mundo da produção e que estão a ser aplicados em todos os tipos de organização. A GQT é uma filosofia de gestão, conjunto de ideias associadas a conceitos, crenças e práticas de trabalho que foram sendo desenhadas por diversos autores nos últimos 30 anos.

Um dos princípios base da GQT é a melhoria contínua, traduzida na satisfação do cliente visando o *deleite* do cliente (*customer delight*). A GQT não dá apenas primazia ao cliente externo, que adquire o produtos ou serviços, também considera todos os clientes internos no seio da organização, nesta perspectiva considera que todas

as pessoas que trabalham na organização – seja sector privado ou público – estão ligados numa rede ou cadeia de relações cliente-fornecedor.

A GQT é caracterizada pela permanente mobilização de todos os recursos (especialmente os trabalhadores) para melhorar de forma contínua todos os aspectos de uma organização, a qualidade dos bens e serviços prestados, satisfação das partes interessadas e a integração com o ambiente e sociedade.

Na GQT o edifício básico do sistema são os processos, em torno dos quais giram todos os outros componentes do sistema. O termo “valor acrescentado” é central na melhoria dos processos, uma vez que o valor de cada fase do processo, e deste como um todo, são determinados pelo seu contributo para satisfazer as expectativas do cliente (Carr & Littman 1991).

A metodologia básica para a melhoria contínua é o Ciclo de Deming (1986) PDCA – *Plan* (planear) – *Do* (implementar) – *Check* (avaliar) – *Act* (melhorar) que é transversal a todos os procedimentos de melhoria na Gestão da Qualidade Total.

As equipas de trabalho assumem especial relevância na GQT, compostas por pessoas que partilham o mesmo processo ou processos, que visam o mesmo objectivo e utilizam métodos comuns. Estas equipas podem assumir diferentes designações como sejam os círculos da qualidade, equipas de melhoria, equipas multi-funcionais. Liderar e apoiar as equipas é para Carr e Littman (1991) o “negócio mais sério da gestão e o mais compensador para os gestores”.

É no contexto desta nova filosofia de gestão que ganha destaque o conceito de “*Learning organization*”, proposto por Senge (1990), para inspirar o desenvolvimento de estratégias nas organizações, cujas filosofias de gestão se centram nas pessoas e na melhoria contínua das suas competências. Nas organizações aprendentes de Senge (1990) as pessoas expandem de forma contínua as suas capacidades, para criar os resultados que desejam, novos padrões de pensamento são incentivados e as pessoas aprendem a aprender em grupo.

Oakland (2003) considera como princípios da GQT: o envolvimento da gestão de topo; a melhoria contínua; a focalização nos clientes e no processo; o envolvimento, empenhamento e responsabilidades totais; as acções são baseadas em factos/abordagem científica; a focalização nos trabalhadores/trabalho de grupo, sua motivação e emancipação; o foco na aprendizagem/formação e educação; a construção de parcerias

com fornecedores, consumidores e sociedade; a abordagem sistémica/construção da cultura GQT; e partilha de informação.

Oakland (2003) concebeu um modelo GQT que tem por base os 4 “P” e que constituem os aspectos “duros” da gestão: Planeamento, Performance, Processos e Pessoas e os elementos facilitadores, os 3 “C”: Cultura, Comunicação e Compromisso. O autor procurou incluir no seu modelo os elementos das diferentes abordagens à qualidade, como sejam os círculos de qualidade (equipas) e técnicas de controlo de processos e resolução de problemas, bem como os sistemas de qualidade preconizados na família de normas ISO9000.

Na década de 50 começaram a surgir modelos, assentes na filosofia de GQT, que têm sido usados como referencial para a atribuição externa de prémios, e para auto-avaliação, e servissem como modelo descritivo de boas práticas.

O *Deming Prize* (estabelecido em 1950 no Japão) examina, através de um conjunto de dez pontos, como o candidato implementa a abordagem GQT, focalizando-se na qualidade dos seus produtos e serviços, e se é implementada de forma apropriada para alcançar os objectivos e estratégias do negócio.

O *Malcolm Baldrige Award* (estabelecido nos Estados Unidos em 1987) reconhece as companhias americanas, que se destacaram na excelência do desempenho, tendo por base uma estrutura composta por sete categorias (subdivididas em critérios), que se relacionam entre si de forma sistémica, a qual também serve para a realização de auto-avaliações organizacionais de forma a construir uma abordagem de qualidade, integrada na estratégia do negócio.

Por último, a *European Foundation for Quality Management* (EFQM) concebeu um esquema de reconhecimento, em etapas, que permite às organizações demonstrar o seu grau de maturidade, na aplicação do Modelo de Excelência Europeu (a tratar no ponto seguinte), optando pelo nível mais adequado à sua realidade e podendo progredir para níveis mais exigentes.

Designado por “Níveis de Excelência”, este esquema é constituído por três níveis aos quais as organizações se podem candidatar, correspondendo a cinco patamares num caminho que conduz ao mais alto nível da Excelência. No topo deste esquema encontra-se o Prémio Europeu da Qualidade (*European Quality Award* – EQA).

1.2.1 O modelo de excelência da *European Foundation for Quality*

Management

Um dos modelos, baseado na filosofia TQM, mais usados na Europa é Modelo da Excelência da EFQM, concebido em 1991 como uma estrutura para avaliar as organizações candidatas ao Prémio Europeu da Qualidade. Actualmente é também utilizado com outras finalidades, nomeadamente, como modelo para processos de auto-avaliação. Este modelo era conhecido como *Business Excellence Model* que por sua vez tinha sido parcialmente adaptado do *Malcolm Baldrige Award*.

Tendo em conta as especificidades do sector público, em 1999, a EFQM adaptou o modelo para torná-lo mais compatível com o sector público e voluntário, incluindo uma perspectiva de inovação e aprendizagem e uma linguagem mais adequada ao contexto da administração pública (EFQM 2003a).

O Modelo de Excelência da EFQM assenta nos conceitos fundamentais da Excelência, aplicáveis a qualquer organização: *Orientação para os resultados; Focalização no cliente; Liderança e Constância de Propósitos; Gestão por processos e por factos; Desenvolvimento e envolvimento das pessoas; Aprendizagem, melhoria e inovação contínuas; Desenvolvimento de parcerias e Responsabilidade Social Corporativa*. (EFQM:2003b).

O modelo de Excelência da EFQM é não prescritivo (EFQM 2003a), é composto por critérios genéricos que podem ser aplicados a qualquer organização ou unidade. Os 9 critérios do modelo permitem avaliar o progresso de uma organização relativamente à Excelência: cinco critérios são de "Meios" (Liderança, Pessoas, Política e Estratégia, Parcerias e Recursos, Processos) e quatro são de "Resultados" (Resultados das Pessoas, Resultados dos Clientes, Resultados na Sociedade e Resultados chave do Desempenho).

Os critérios de Meios referem-se ao que uma organização faz e os critérios de Resultados abrangem o que uma organização alcança numa perspectiva sistémica de causalidades (EFQM:2003a).

O modelo da Excelência tem um sistema de pontuação específico, a matriz RADAR, utilizado para candidaturas a prémios ou para outros propósitos (ex. *benchmarking*). Quando se aplica esta matriz têm de ser considerados os pesos de cada um dos nove critérios: os resultados para os clientes têm o maior peso (20%) e o menor peso está atribuído aos resultados para a sociedade (6%).

O processo de auto-avaliação, que está subjacente à análise do desempenho organizacional, permite equilibrar prioridades, distribuir recursos, fornecendo uma panorâmica completa, sistemática e regular das actividades e resultados de uma organização, tendo como base os critérios do modelo da Excelência. Um dos aspectos importantes desta metodologia é a sua orientação para os resultados, uma vez que a excelência depende da satisfação e do equilíbrio das respostas a todos os *stakeholders* (partes interessadas) relevantes da organização (António e Teixeira 2007).

1.3 Abordagens à gestão da qualidade

Neste capítulo apresentamos uma selecção de abordagens à gestão da qualidade mais referidas na literatura, traduzidas em método, ferramentas ou sistemas prescritivos que propõe, ainda que sob diferentes ângulos, abordagens de gestão da qualidade.

Sistema de Gestão da Qualidade

A série internacional de normas ISO 9001 “sistemas de gestão da qualidade” especifica sistemas que podem ser implementados numa organização para assegurar que todos os requerimentos dos serviços e produtos e as necessidades dos clientes estão a ser satisfeitas.

Segundo Pires (2007) as normas de gestão da qualidade podem ser divididas em dois grupos: as que estabelecem requisitos e que podem ser usadas como documentos contratuais (ex. ISO 9001), que garantem que a organização tem um sistema de gestão da qualidade, que inclui uma política de qualidade, normalização de procedimentos, a existência de mecanismos para prevenção e correcção, e a revisão do sistema pela gestão. E um outro grupo que estabelecem orientações para o desenvolvimento de sistemas de qualidade (ex. ISO 9004).

Segundo António e Teixeira (2007) algumas organizações acreditam que as normas da qualidade são o primeiro passo em direcção à criação de uma cultura de excelência, outras implementam-nas devido a pressões externas (clientes, governos ou entidades de regulação); outras como instrumento de marketing para clientes potenciais.

O conceito de sistema implica, para uma organização, a definição clara dos seus objectivos gerais e específicos, não só para a globalidade da organização, mas também para as suas partes constituintes. Estes objectivos orientam as várias actividades e processos e exigem a afectação de vários recursos. Também contempla uma abordagem

sistémica dos problemas já que o problema é analisado cientificamente para determinar as suas causas (Pires 2007).

As vantagens desta norma são divididas em 3 categorias por António e Teixeira (2007): funcionam como uma ferramenta de comunicação interpessoal visando melhorar as relações de trabalho; podem ajudar na redução de custos na tentativa de eliminar desperdícios; e finalmente, poderão conduzir ao aumento da satisfação do cliente através da redução de erros e reclamações.

Por outro lado, o mesmo autor identifica um conjunto de limitações como sejam: a burocracia envolvida na documentação e acreditação e respectiva actualização; a norma pode limitar a criatividade, uma vez que impõe a conformidade com a racionalidade dominante da organização; por último, as normas podem não ter um impacto significativo na qualidade do produto/serviço, designadamente, se não são entendidas, pelos trabalhadores, como uma actividade intrínseca à organização.

Outro conjunto de normas, associadas à qualidade (associando a esta a sustentabilidade) são as normas internacionais da série ISO 14000 que visam a especificar os requisitos necessários à implementação ou melhoria de um sistema de gestão ambiental e à garantia da sua eficácia em termos de prevenção e protecção ambiental.

O sistema normativo português dispõe ainda da norma NP 4397 cujos requisitos se destinam a Sistemas de Gestão da Segurança e Saúde no Trabalho (SST) que resultaram de uma adaptação ao contexto português da norma OHSAS 18001:1999 do instituto de normas britânico.

Em 2001 surgiu a norma SA 8000 que permite às organizações certificarem-se em Responsabilidade Social com o objectivo de contribuir para que melhorem a sua participação ética e social na sociedade, evidenciado publicamente este compromisso.

A criação de um sistema integrado de qualidade, ambiente e segurança, saúde e higiene no trabalho, aproximando as respectivas normas, será um dos aspectos a apresentar na próxima revisão das normas da série ISO 9000 (Lopes e Capricho 2007). Esta integração de normas reforça a sustentabilidade como paradigma dominante na gestão da qualidade.

Gestão por Processos

As organizações criam valor prestando os seus produtos e/ou serviços aos clientes. Tudo aquilo que fazem em toda a cadeia de eventos é um processo. Assim, para um bom desempenho aos olhos dos clientes e partes interessadas todas as organizações necessitam de uma boa gestão de processos – um baixo desempenho é principalmente causado por processos fracos.

A gestão de processos inclui o planeamento, a operacionalizar/desenho, medição e melhoria dos processos, bem como, a definição das responsabilidades das pessoas e liderança e a informação e conhecimento disponibilizada através das cadeias de suporte.

Este facto é reconhecido no Modelo da Excelência da EFQM, no qual o critério dos processos é a âncora que liga os outros critérios de meios e os de resultados.

Sob o chapéu da gestão de processos surge a reengenharia de processos que fundamentalmente visa repensar e redesenhar um processo chave, a sua estrutura e sistemas de gestão associados, para aumentar o desempenho (Hammer & Champy 1993). Desafia os gestores a repensar os seus métodos tradicionais de trabalhar e a comprometerem-se com processos orientados para os clientes.

Gestão por Objectivos

A Gestão por Objectivos (*Management by Objectives*), conceito desenvolvido por Peter Drucker (1954), assenta, na adopção de um sistema de gestão baseado num conjunto de indicadores, tendo como prioridade o cumprimento de metas pré-definidas. Os esforços de todos os membros da organização devem dirigir-se para uma determinada direcção, o desempenho da organização depende do desempenho de todos os seus membros. Nesta abordagem os objectivos de unidades orgânicas, dirigentes e pessoas devem derivar dos objectivos últimos da organização

Esta metodologia vem a ser operacionalizada com os contributos de Humble (1972) que alia a gestão por objectivos ao planeamento. O planeamento (estratégico e operacional) identifica áreas prioritárias, estabelecem-se resultados a serem alcançados, que se desdobram em objectivos por departamento e individuais, dimensionando as respectivas contribuições, e pressupõe o sistemático acompanhamento do desempenho.

Balanced Scorecard - gestão e medição do desempenho

Para Kaplan e Norton (1993), os criadores do BSC, mais do que um exercício de medição, o *Balanced Scorecard* é um sistema de gestão que pode motivar melhorias em áreas críticas. O BSC complementa as medidas financeiras com medidas operacionais, de satisfação dos clientes, e dos processos internos e inovação organizacional.

Niven (2003) descreve o BSC como um conjunto seleccionado de indicadores de medida quantificados, a partir da estratégia da organização. As medidas seleccionadas representam uma ferramenta para os líderes comunicarem, aos trabalhadores e restantes partes interessadas, quais são os impactos e as linhas condutoras do desempenho através das quais a organização irá alcançar a sua missão e objectivos estratégicos.

Segundo Niven (2003) o BSC apresenta três elementos fundamentais: sistema de medição (a utilização de indicadores de medição é crítica para alcançar a estratégia da organização); sistema de gestão estratégica (ajuda a implementar a estratégia na organização); e ferramenta de comunicação, uma vez que, um *Scorecard* bem construído descreve a estratégia da organização e ao compreendê-la os colaboradores conhecem a direcção da organização e a forma como poderão contribuir para esta jornada.

Benchmarking

O *Benchmarking* é uma evolução natural dos princípios da medição da qualidade e da gestão da qualidade total (Bendell et. al. 1993). No âmbito da Gestão da Qualidade Total há um compromisso contínuo para com a organização em auto-melhoria. O primeiro objectivo consiste no estabelecimento e identificação de áreas importantes que podem ser, depois, utilizadas como um canal para se conduzir melhorias contínuas, eliminando a “diferença do benchmarking”.

Conduzir uma organização à excelência é garantir que se mantêm os olhos postos nos concorrentes e nas melhores práticas do mundo (Bendell et. al. 1993). A utilização de comparações externas permite assim uma visão ampla do desempenho que não se limita ao auto conhecimento.

2. A GESTÃO DA QUALIDADE TOTAL NO SECTOR PÚBLICO

2.1 O advento do *New Public Management*

Na década de 80 com a emergência do *New Public Management* (NPM) surge uma nova concepção da gestão no sector público, influenciada pela abordagem da escola managerial, e que serviu de suporte à reforma da Administração Pública.

Os representantes mais importantes e que mais influenciaram a abordagem da escola managerial foram, segundo Rocha (2000a), os americanos Peters e Waterman, (1982) com a publicação do livro *In Search of Excellence* que critica o modelo burocrático de organização, insistindo-se na superioridade da gestão privada sobre a gestão pública.

No modelo gestor procura-se substituir a gestão pública tradicional por processos e técnicas de gestão empresarial, através da importação das técnicas de gestão privada para o sector público.

Segundo Rocha (2000b) a análise de Hood (1991) aos pressupostos teóricos e práticas do NPM conclui que esta se caracteriza pela gestão profissional, não no sentido da gestão dos profissionais, mas na profissionalização da gestão; explicitação das medidas de desempenho; ênfase nos resultados; fragmentação das grandes unidades administrativas; competição entre agências; adopção de estilos de gestão empresarial; e insistência em fazer mais com menos dinheiro.

Nas reformas na gestão pública, caracterizadas pela introdução de novos princípios, como a eficiência e eficácia, transparência e prestação de contas, responsabilidade na prestação do serviço e o papel do cidadão/cliente, foram usados métodos e técnicas, que procuravam focalizar-se num destes princípios ou na sua combinação, como a “gestão por objectivos”, “análise custo-benefício”, *Value for Money* e Gestão da Qualidade Total (GQT/TQM) (Pollitt & Bouckaert 1995).

2.2 A evolução da Gestão da Qualidade Total no sector público

No começo dos anos 80 o conceito de qualidade total é transferido para a Administração Pública, o que não significa segundo Rocha (2006) que o seu conteúdo seja exactamente o mesmo. Os países continentais da Europa, com acentuada tradição legalista, fazem uma interpretação do conceito diferente da dos países anglo-saxónicos.

Segundo os americanos Carr e Littman (1991) a GQT significa tudo o que tenha valor para uma organização de serviço público e os seus clientes (os utilizadores finais dos produtos e serviços). Isto inclui a qualidade física dos produtos e serviços, a produtividade, eficiência, ética, moral, segurança, e equilibrada utilização dos recursos.

Tal como no sector privado também na Administração Pública se podem distinguir várias fases na evolução do conceito: qualidade no sentido de respeito por normas e procedimentos; qualidade no sentido de eficácia; qualidade no sentido de satisfação dos clientes (Loffler 2002).

A gestão da qualidade nas Administrações Públicas Europeias tem alterado da perspectiva do produtor/fornecedor (a qualidade dos bens ou serviços está relacionada com a conformidade de acordo com requisitos predeterminados), para a perspectiva do cidadão/cliente (a qualidade dos bens ou serviços como é percebida pelo utilizador).

Quanto ao conceito de cliente na Administração Pública, Carr & Littman (1991) consideram que é alguém que recebe ou utiliza o que os serviços públicos produzem ou aqueles para quem o sucesso ou satisfação depende da actuação dos serviços. Ao nível mais básico o utilizador será um cliente interno, outra unidade ou pessoa na organização que se segue no processo de trabalho, ou que utiliza o resultado para a realização da sua tarefa. No último nível, o beneficiário do produto ou serviço será o cliente externo. Todos são fornecedores e clientes numa relação de reciprocidade.

Tradicionalmente, os líderes políticos determinavam qual o serviço a fornecer, em que termos e os respectivos destinatários, reservando aos burocratas e profissionais a subsequente organização e prestação do serviço. O papel dos cidadãos era passivo. Com a nova perspectiva, tem aumentado o envolvimento das partes interessadas na produção, prestação e avaliação de serviços reservando ao cidadão um papel mais activo (Pollitt & Bouckaert, 1995).

Cada vez mais os cidadãos/clientes são envolvidos no ciclo da gestão das organização e das políticas públicas nos seus diferentes estágios, tornando-se assim co-designers, co-decisores, co-produtores e co-avaliadores, entrando no “quadrante” da co-governança em que o focus de prestação dos serviços público está nas necessidades, expectativas e satisfação dos cidadãos/clientes. Os modelos de qualidade, como a CAF, podem ser localizados neste “quadrante” (Van Dooren et. al. 2004).

A Gestão da Qualidade Total não se coaduna com o modelo tradicional de gestão. As organizações públicas têm de ser dinâmicas, utilizando o planeamento estratégico como forma de alinhamento e flexíveis, para responder às mudanças no contexto e da procura (Carr & Litman 1991).

Os modelos principais da teoria da organização eram o clássico (também conhecido por tradicional ou racional) teorizado por Taylor, Fayol (1916) e Weber (1924) e das relações humanas teorizado por Mayo (1949) e Maslow (1970) e Herzberg (1959). Segundo Beckford (1998) estas duas abordagens têm as suas forças e fraquezas particulares e são, até certo ponto, a causa de muitos problemas da qualidade que têm sido reflectidas nos modelos de gestão da qualidade dominante.

O Quadro 2 estabelece a comparação entre os modelos de gestão tradicional e de Gestão pela Qualidade Total.

Quadro 2 – Comparação da gestão tradicional e GQT

Gestão Tradicional	Gestão da Qualidade Total
As necessidades dos beneficiários dos produtos/ serviços são definidas por especialistas (burocratas)	Focalização no cliente, os quais definem as suas necessidades
Produtos e serviços inspeccionados para detectar problemas	Prevenção de problemas. Melhoria contínua.
Decisões baseadas em suposições	Decisões baseadas em factos
Planeamento de curto prazo baseado no ciclo orçamental	Planeamento de longo prazo baseado na melhoria do desempenho (tendo em conta a missão)
Produtos e serviços desenhados de forma sequencial pelas unidades de forma isolada	Desenho do ciclo de vida do produto ou serviço de forma simultânea por equipas multifuncionais
Controlo e melhoria são realizados por gestores e especialistas de forma individual	Equipa de trabalho entre gestores, especialistas, colaboradores, fornecedores, clientes e parceiros
Estrutura vertical e centralizada, baseada no controlo	Estrutura horizontal e descentralizada, baseada na maximização do valor acrescentado aos produtos e serviços

Adaptado de Carr e Littman (1991:4).

2.3 As críticas

A qualidade surge no (e para) sector privado, ou seja num contexto diferente do sector público o que tem criado posições mais ou menos divergentes sobre a sua aplicabilidade à Administração Pública. A grande questão da TQM, no sector público, é que esta foi concebida para um contexto de manufactura e produção, discutindo-se a possibilidade das suas práticas de gestão poderem ser aplicadas num contexto de não-manufactura. O sector público é essencialmente prestador de serviços, o que também influencia a forma como a qualidade é sentida, percepcionada ou avaliada, inserindo-se neste contexto o conceito de “qualidade percebida”.

Rocha (2000b) sublinha que o processo de transferência do modelo da qualidade para as organizações públicas demonstrou ser complexo.

Em primeiro lugar, porque subverte o modelo tradicional de autoridade e gestão pública, exigindo hierarquia e democratização. A filosofia TQM da gestão inverte a pirâmide de controlo, colocando as necessidades dos consumidores e clientes no topo da pirâmide (invertida) e coloca os trabalhadores próximo dos clientes visto que aqueles podem melhorar os processos que vão reforçar a qualidade do produto ou serviço (Rocha 2006). Em segundo, a gestão da qualidade funciona em economia de mercado, onde os produtos e os serviços são avaliados pelos consumidores, podendo ser obtidos na concorrência, o que não acontece na AP onde não existe mercado, ou seja, os consumidores não podem procurar os serviços nas organizações concorrentes.

Entre os “obstáculos” mais comuns da aplicação da TQM ao sector público, enunciados por diferentes autores (como Cohen and Brand (1993); Swiss (1992) e Frederickson (1994)) apontam-se as próprias características da filosofia TQM, as características do sector público (diferente do sector privado, cultura política e administrativa), culturas de trabalho dos grupos profissionais, conceito de cliente, a diferença entre organizações orientadas para a produção/manufactura e aquelas que são prestadoras de serviços.

Segundo Pollitt e Bouckaert (1995) o vocabulário TQM não contempla conceitos e preocupações chave que têm alimentado os debates sobre a prestação de serviços públicos.

É o caso de dois clusters de conceitos: cidadãos e clientes/consumidores, cujas diferenças sintetizamos no Quadro 3.

Quadro 3 – Conceito de Cidadão Vs Cliente

Cidadão	Cliente
Concentração de direitos e deveres na pessoa de um indivíduo	Concentração de necessidades e satisfação de necessidades num indivíduo
Enquadra-se num Estado constitucional, sob os limites da lei.	Enquadra-se numa situação de mercado de oferta e procura de bens e serviços
Hierarquia de leis e regulamentos Cabe ao Estado “supostamente” proteger os cidadãos e promover o interesse geral	Hierarquia de necessidades sujeitas à vontade de pagar
Faz parte de um contrato social	Faz parte de um contrato de mercado
<div>← É uma parte do cidadão e está subordinado a este</div>	

Adaptado de Pollitt and Bouckaert (1995).

Apesar das dificuldades Rocha (2006) sublinha que existem princípios que podem ser adoptados, como a obtenção de feedback dos clientes, melhoria contínua, *empowerment* dos funcionários e avaliação de resultados com base em indicadores quantitativos. Segundo Pollitt e Bouckaert (1995) a abordagem TQM permite a focalização dos serviços públicos no cliente, nas suas necessidades, expectativas e satisfação.

O cliente transforma-se num parceiro activo no processo de decisão política, na avaliação e implementação das políticas que resulta em novas formas de democracia. Permite também a emergência do conceito de “learning organizations” introduzido por Senge (1990), e introduz o “benchmarking”. Actualmente os modelos de gestão da qualidade têm evoluído para modelos de gestão organizacional (Pollitt e Bouckaert 1995).

2.4 Abordagens à gestão da qualidade no sector público

Muitas das ideias e métodos foram desenvolvidos e utilizados no sector privado antes de terem sido introduzidos no sector público. Os modelos de qualidade, que ganharam popularidade no sector privado, vieram também a ser introduzidos (mais tarde) no sector público.

Inicialmente, o movimento da qualidade no sector público era baseado nas Cartas do Cidadão (*Citizen Charter*), tendo surgido nos finais dos anos 90 modelos e técnicas inspiradas nos princípios TQM como o Modelo de Excelência da EFQM, a série de normas ISO 9000 (Sistema de Gestão da Qualidade) e *Public Service Excellence Model* (PSEM) (Van Dooren et. al. 2004).

As Cartas do Cidadão, introduzidas no Reino Unido em 1991, visavam introduzir padrões de qualidade no sector público, assentando na ideia que a melhoria da qualidade tem de partir da pressão dos clientes sobre os produtores do serviço para que estes prestem serviços com qualidade (Bovaird & Loffler 2003). Estas cartas que assumem diferentes designações constituem um documento público que estabelece informação básica na prestação do serviço, os padrões do serviço que os clientes podem esperar por parte da organização, e a forma como podem fazer sugestões ou reclamações, tendo em vista a melhoria do serviço (Loffler et. al. 2007). Estes autores defendem que estas cartas têm a vantagem de serem direccionadas às partes interessadas externas, e fornecem aos trabalhadores os padrões do serviço expectáveis pelos clientes.

A série de normas ISO 9000, que estabelece requisitos reconhecidos internacionalmente para “assegurar” um sistema de qualidade nas organizações, é das mais populares no sector público (Engel 2003; Ovreveit 2005).

Refira-se ainda a utilização crescente do *Balanced Scorecard* (BSC), como metodologia de gestão do desempenho estratégico (não apenas de medição), que pode ser aplicada a organizações de qualquer dimensão, no sector público ou privado.

Têm surgido algumas variações das perspectivas do BSC, quando se aplica ao sector público e voluntário, designadamente a missão move-se para o topo do BSC. No entanto, segundo Niven (2003), a estratégia permanece como a essência do sistema de *Scorecard*, embora o sector público esteja limitado no tempo para definir e “cultivar” a sua estratégia. Por conseguinte, considera-se a estratégia como o conjunto de prioridades abrangentes que se planeiam prosseguir para cumprir a missão. Outra diferença é que a perspectiva do cliente é mais elevada.

O *benchmarking*, como técnica de comparação, teve o seu expoente no sector público britânico. O *benchmarking* tem sido utilizado como ferramenta na melhoria dos serviços públicos, tendo sido criada uma estrutura de promoção e apoio específica - *Public Sector Benchmarking Service* (PSBS) (PSBS n/d).

Quanto aos modelos, que configuram a filosofia de Gestão da Qualidade Total, enquadram-se o Modelo de Excelência da EFQM (versão sector público e voluntário), a CAF e o Modelo de Excelência do Serviço Público (*Public Service Excellence Model – PSEM*). O PSEM é uma estrutura de auto-avaliação, focalizada no sector público, que inclui uma abordagem mais abrangente, designadamente, o “lado” político das organizações públicas, embora este modelo não seja amplamente usado ou conhecido (Thijs & Staes 2006b).

2.5 A gestão do desempenho e a qualidade

A gestão do desempenho constitui a essência da gestão pública, especialmente na *New Public Management*. Os impactos são cruciais e são um primeiro critério na avaliação do desempenho do sector público. A eficácia é uma primeira dimensão do desempenho, a eficiência ou produtividade é uma dimensão secundária. Ambas necessitam de ser monitorizadas simultaneamente uma vez que não derivam uma da outra. A focalização na qualidade do resultado tem ganho ímpeto como parte da definição do desempenho orientado para o cliente (Bouckaert & Halligan 2008).

A focalização excessiva na necessidade de ter sistemas de medição do desempenho, que contribuam para os objectivos de uma organização, pode levar à concentração excessiva nas medições financeiras ou quantitativas, o que pode prejudicar a qualidade no sector público. Exige uma mudança de uma perspectiva de mera quantidade para quantidade combinada com qualidade. De acordo com Hyde (1995), citado por Bouckaert e Halligan (2008), “existem muitas razões para acreditar que a gestão da qualidade (e a reengenharia quando ligada à qualidade) pode ser uma abordagem viável para aumentar a produtividade e desempenho no sector público”.

A série das normas ISO 9000, e especialmente a TQM, são as duas metodologias que, segundo Bouckaert e Halligan (2008), facilitam a incorporação de dados de desempenho qualitativos e quantitativos nas funções da gestão, uma vez que ambas têm uma preocupação com a qualidade para alcançar um bom desempenho, e ambas têm incorporada uma estratégia de melhoria alargada, que cobre um vasto leque de aspectos da organização.

3. A *COMMON ASSESSMENT FRAMEWORK* COMO IMPULSIONADOR DA GESTÃO DA QUALIDADE TOTAL NO SECTOR PÚBLICO

3.1 Origens, evolução e objectivos da *Common Assessment Framework*

Carapeto e Fonseca (2005) referem que segundo Gaster (1995) os modelos de qualidade para o sector público devem ter em conta: os valores do sector público, a prestação de contas (*accountability*) democrática (perante os eleitores), profissional (perante os superiores) e de gestão (perante os responsáveis políticos); as relações com o público (clientes e cidadãos); as cadeias de serviço longas e complexas; os constrangimentos legais, financeiros e políticos.

O Modelo de Excelência da EFQM (*European Foundation for Quality Management*), versão sector público e voluntário, e a *Common Assessment Framework* (CAF), estruturada com base naquele, parecem integrar as preocupações de Gaster. O modelo CAF em contraste com o Modelo de Excelência da EFQM é menos exigente, sendo apropriado para as organizações iniciarem a implementação da GQT, mas menos sistemático (Bovaird & Löffler 2003).

As abordagens de qualidade entre os diferentes países da União Europeia (UE) diferiram durante muito tempo, sentindo-se necessidade de estabelecer uma estrutura de qualidade europeia comum que pudesse ser usada no sector público como ferramenta para a auto-avaliação organizacional.

Em 1998, os Ministros e Directores-Gerais responsáveis pela Administração Pública da UE deixavam de se focalizar nos efeitos da integração europeia, nas respectivas administrações públicas, para passar a discutir em termos gerais os problemas da gestão pública como um todo (Mangenot 2005).

Os Directores Gerais da Administração Pública deram preferência à troca de boas práticas, secundarizando as comparações entre as administrações públicas dos Estados Membros. Escolheram investir, em conjunto, no desenvolvimento de um instrumento que visava a melhoria da qualidade da gestão pública, similar ao modelo da excelência da EFQM, mas adaptado ao contexto público, aos seus constrangimentos e actores (Polet 2006).

Os Directores-Gerais decidiram assim que deveria ser criada uma estrutura de qualidade europeia que pudesse ser usada no sector público como ferramenta para a

auto-avaliação organizacional (Engel 2002). Para este efeito criaram um grupo director, constituído por peritos, para organizar a cooperação entre os 16 Estados-Membros (os 15 e a Comissão) no domínio das permutas e cooperação internacionais no que concerne à evolução da administração pública. Foi este grupo – *Innovative Public Services Group* (IPSG) – que supervisionou o desenvolvimento dos trabalhos na concepção e evolução da *Common Assessment Framework* ou CAF.

Ao Instituto europeu de Administração Pública (*European Institute for Public Administration* – EIPA) foi atribuída a responsabilidade de apoiar a implementação da CAF nos Estados-Membros, designadamente dinamizar a rede dos “correspondentes CAF” e prestar apoio através de estudos, consultoria e formação. Tendo criado uma unidade própria, o Centro de Recursos CAF.

O modelo CAF é um retrato de uma organização, que prossegue uma filosofia de Gestão da Qualidade Total. É uma representação para todos os aspectos que devem estar presentes na gestão apropriada de uma organização para alcançar resultados satisfatórios no seu desempenho. Estes elementos são traduzidos nos 9 critérios da CAF.

A especificidade do sector público é salvaguardada na introdução ao modelo da CAF (DGAEP 2007) onde é referido que a gestão pública e a qualidade no sector público apresentam um conjunto de condições especiais se comparadas com o sector privado. As organizações públicas pressupõem pré-condições básicas, comuns à nossa cultura política, social e administrativa europeia: a legitimidade (democrática, parlamentar); imperativo da lei e comportamento ético baseado em valores e princípios comuns tais como transparência, responsabilidade, participação, diversidade, equidade, justiça social, solidariedade, colaboração e parcerias.

A primeira versão da CAF surgiu em 2000, tendo sido objecto de uma revisão e consequente publicação da segunda versão (designada por CAF 2002), a qual também foi objecto de uma segunda revisão tendo sido apresentada, na 4ª Conferência da Qualidade em Setembro 2006, a terceira versão, designada por CAF 2006.

Esta terceira versão coloca ênfase na modernização, inovação e gestão da mudança no contexto da Estratégia de Lisboa, bem como na boa governação e valores público europeus. Foram também feitos ajustamentos no conteúdo dos critérios, clarificação de conceitos e criação de linhas de orientação mais detalhadas.

A CAF 2006 tem como objectivos (DGAEP 2007):

1. Introduzir na Administração Pública os princípios da TQM e orientá-la progressivamente, através da auto-avaliação, da actual sequência de actividades “Planear-Fazer” para um ciclo completo e desenvolvido “PDCA” – Planear, Executar, Rever e Ajustar;
2. Facilitar a auto-avaliação das organizações públicas com o objectivo de obter um diagnóstico e acções de melhoria;
3. Servir de ponte entre os vários modelos utilizados na gestão da qualidade;
4. Facilitar o “*bench learning*” entre organizações do sector público.

Em alguns países europeus, inclusive Portugal, a CAF pode ser usada como modelo de auto-avaliação, pelos serviços públicos, na candidatura ao primeiro nível do Esquema de Reconhecimento da EFQM – *Committed to Excellence* (C2E).

O grupo europeu da CAF criou um Processo de Reconhecimento externo da CAF – *CAF Recognition Procedure* – que fornece feedback externo acerca da introdução da GQT nas organizações que aplicaram a CAF. Além do feedback sobre a qualidade do processo de auto-avaliação, também considera a forma como as organizações vão evoluindo em direcção à excelência, através de um sistema de reconhecimento composto por três pilares. Este processo culminará na atribuição do diploma de Utilizador Efectivo CAF - *Effective CAF User* (ECU) (CAF RC 2009).

No Quadro 4 apresenta-se uma síntese dos principais acontecimentos da evolução da CAF na União Europeia.

Quadro 4 – Síntese histórica da evolução da CAF na UE

Período	Principais acontecimentos	Perspectiva dominante	Nº de utilizadores da CAF (EU)
1998/2001	Directores Gerais da EU decidem que deve ser criada uma estrutura comum para a Qualidade; É criado o <i>Innovative Public Services Group</i> (IPSG) que concebe a CAF; 1ª Versão da CAF (a CAF2000) é apresentada na <i>1ª Conferência da Qualidade das Administrações Públicas Europeias</i> , sob a égide da presidência portuguesa; É aprovada uma Resolução dos Ministros das Administrações Públicas dos Estados Membros (EM) onde estabelecem que a CAF deveria ser aplicada, de forma generalizada, em todos os países da EU; É criado um Centro de Recursos para apoio à aplicação da CAF no Instituto Europeu de Administração Pública (EIPA).	Decisão e criação da CAF 1ª Fase de experimentação	N.D
2002/2004	Avaliação ao modelo, com base na experiência desenvolvida nos Estados Membros que aplicaram a CAF entre 2000/2001 e introduzidas as alterações à versão inicial; A segunda versão, a CAF 2002, foi apresentada na <i>2ª Conferência da Qualidade para as Administrações Públicas da UE</i> , sob a presidência da Dinamarca; Alargamento da UE a 10 novos Estados Membros, crescendo o número de utilizadores da CAF; 1º Evento Europeu da CAF em Itália, sob a presidência italiana da EU, onde é apresentado o primeiro estudo de nível europeu sobre a utilização da CAF (EIPA 2003).	Experimentação e avaliação Focus na disseminação da CAF, enquanto modelo de auto-avaliação	156 (respondentes ao estudo EIPA 2003) 500 (previsão de 22 EM (Staes 2005))
2005/2008	2º Evento Europeu da CAF no Luxemburgo, sob a presidência luxemburguesa da UE, onde é apresentado o segundo estudo de nível europeu sobre a utilização da CAF (EIPA 2005); A Presidência inglesa fixa como meta 2010 aplicações da CAF em 2010; Revisão da CAF 2002 e disseminação da última versão - CAF 2006; 3º Evento Europeu da CAF, sob a presidência portuguesa da UE, onde é apresentado o “CAF vídeo” que exhibe casos práticos de organizações que desenvolveram processos de melhoria com base na CAF.	Focus na melhoria contínua, na ligação com outras ferramentas (ex. BSC)	133 (respondentes ao estudo EIPA 2005) 885 (previsão de 20 EM (Staes 2005))
2009	Inicia-se a Processo de Validação Externa da CAF.	Reconhecimento externo da CAF	1881 BD EIPA

Compilação feita pela autora

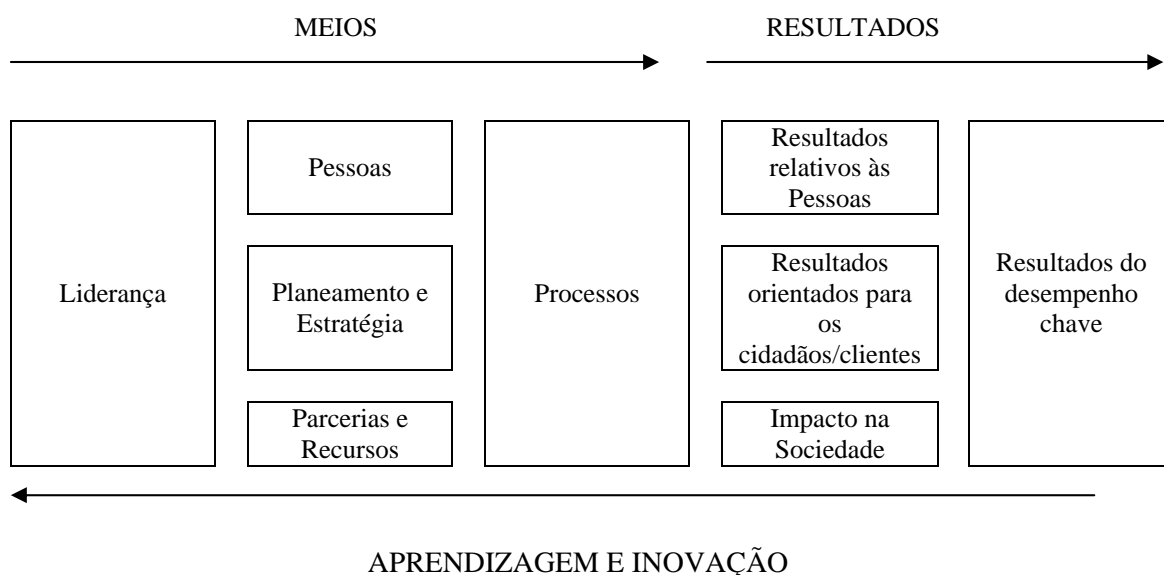
3.2 Estrutura e aplicação da *Common Assessment Framework*

Enquanto modelo para implementar uma filosofia de Gestão da Qualidade Total, a CAF subscrive os conceitos fundamentais da excelência tal como são definidos pela EFQM: orientação por resultados, focalização no cliente, liderança e constância de objectivos, gestão por processos e factos, envolvimento de pessoas, melhoria contínua e inovação, parcerias com benefícios mútuos e responsabilidade social corporativa, e visa melhorar o desempenho das organizações públicas com base nestes conceitos (DGAEP 2007).

A estrutura do modelo CAF é composta por 9 critérios (5 Critérios de Meios e 4 Critérios de Resultados) que por sua vez são decompostos por 28 subcritérios. A avaliação do desempenho da organização incide na análise dos subcritérios que são ilustrados por exemplos.

A visão holística da CAF, cuja estrutura se apresenta na Figura 1, foi reforçada com a última versão do modelo onde, à semelhança do modelo da Excelência da EFQM, deverá existir uma relação causalidade entre os critérios de Meios e Resultados.

Figura 1 - Estrutura da CAF



Fonte: DGAEP (2007).

A aplicação da CAF é um exercício de auto-avaliação que confronta o desempenho da organização naquele momento com um referencial, os critérios da CAF, através de instrumentos de análise que podem incluir a observação directa,

questionários, entrevistas, suportado em evidências, uma vez que se trata de um exercício de auto-avaliação.

Após este exercício é estabelecida a classificação final com base em dois quadros de pontuação, para Critérios de Meios e Critérios de Resultados, que são fornecidos pelo modelo CAF. A nova versão da CAF vem introduzir duas formas de pontuar: Sistema de Pontuação Clássico “CAF *scoring*” – baseado no sistema pontuação da anterior versão CAF 2002. Sistema de Pontuação Avançado “*Fine-tuned CAF scoring*” para avaliar com maior detalhe as acções e resultados alcançados, exigindo mais *input* e *output* de informação (DGAEP 2007).

A metodologia utilizada para realizar a auto-avaliação, com base na CAF, é uma escolha das organizações. A versão CAF2000 (SMA 2000) e CAF2002 (DGAP 2003) apresentavam linhas de orientação genéricas para a sua aplicação. A nova versão da CAF 2006 vem conferir mais importância a este processo, com linhas de orientação mais detalhadas e apresentadas como um ciclo de melhoria contínua da organização em “10 passos” distribuídos por 3 fases principais: Planeamento, auto-avaliação e Plano de Melhorias (DGAEP 2007).

A CAF motiva à obtenção sistemática de dados, os quais são depois comparados com períodos antecedentes e organizações similares. O aspecto inovador é interpretar os dados existentes na organização através dos critérios da CAF (Dearing and Staes 2006).

3.3 Estratégias de promoção e aplicação da *Common Assessment Framework* nos Estados-membros da União Europeia

Desde o início da CAF 2000 têm sido desenvolvidas iniciativas, em alguns países Europeus para promover e apoiar a utilização da CAF. As actividades mais relevantes consubstanciam-se na divulgação de informação e criação de ferramentas de apoio para implementar a CAF, actividades de formação, consultoria, partilha de experiências, conferências e prémios da qualidade (EIPA 2005). A promoção da CAF tem sido, com algumas excepções, onde o “patrocínio” político é mais evidente através da recomendação ou obrigatoriedade, geralmente uma abordagem *bottom-up*.

No estudo europeu (EIPA 2005) foram identificadas as razões para as organizações usarem a CAF, sendo todas do tipo “interno”, como por exemplo a vontade de identificar pontos fortes e áreas para melhoria; sensibilizar para as temáticas

da qualidade; envolver as pessoas na gestão da organização e motivação; *input* para actividades de melhoria; primeiro diagnóstico para iniciar um plano estratégico. Quanto aos benefícios que os utilizadores retiram da auto-avaliação, com base na CAF, estão associados às motivações apresentadas.

A CAF pressupõe um ciclo de melhoria contínua, à semelhança do ciclo PDCA de Deming (*Plan-Do-Check-Act*) sendo deste modo inerente à auto-avaliação, com base na CAF, a subsequente implementação das acções de melhorias. Quanto à aplicação da CAF resultar em actividades de melhoria sustentáveis na organização, o estudo europeu (EIPA 2005) aponta para uma relação em que aproximadamente 9 em cada 10 utilizadores da CAF iniciaram acções de melhoria. À semelhança das razões para usar a CAF a natureza das acções de melhoria são do tipo “interno”.

Pollitt et. al. (2006) argumentam que a auto-avaliação é melhor para a aprendizagem organizacional do que a inspecção por auditores externos, que podem ter uma compreensão mínima do contexto de uma organização. Alertam que a auto-avaliação pode tornar-se “míope” e “auto-ilusória”, em particular, se um serviço público não tem claramente definido as metas e objectivos estratégicos no início do exercício.

Neste sentido, alertaram para o risco de a utilização da ferramenta se tornar o principal objectivo. Acrescentaram também que deveria haver uma divisão 50/50 do “peso” entre recursos e actividades internas e resultados (como na EFQM ou CAF), mas na prática o estudo dos utilizadores da CAF demonstrou que cerca de 80% da sua focalização é nos aspectos “internos” e não provam que a CAF garanta a melhoria da organização, mas claramente indica que é um incentivo para iniciar acções de melhoria. (EIPA 2005; Thijs & Staes 2006a).

Pollitt et. al. (2006) sublinham que uma ferramenta de avaliação não pode substituir um sistema de gestão da qualidade adequado, que propõe uma compreensão partilhada da qualidade no seio da organização, a definição de objectivos estratégicos e, relacionado com os objectivos, a especificação de metas apropriadas, que devem ser definidos durante a fase de design de um projecto de qualidade.

O processo de auto-avaliação é claramente menos rigoroso e menos detalhado do que uma avaliação organizacional conduzida por assessores externos treinados, contudo é mais barato e tem a vantagem de revelar as percepções das pessoas relativamente à sua própria organização (Stromsnes 2002 citado por Thijs & Staes 2006a).

Stromsnes (2002) defende que um dos conceitos fundamentais da gestão da qualidade é o estabelecimento de uma “cultura” de melhoria constante, e auto-avaliação crítica na organização, o que pode ser suportado por exercícios de auto-avaliação periódicos.

No Quadro 5 apresenta-se o estado da arte em matéria de utilizadores da CAF nos países europeus. Como se pode constatar é a administração local que regista mais casos de utilização da CAF, explicado pelo facto de, proporcionalmente aos restantes níveis de governo, serem em maior número e a sua proximidade ao cidadão.

Quadro 5 – Número de utilizadores da CAF na UE

Nível de Governo		%
Central	294	16
Federal	53	3
Regional	285	15
Provincia	39	2
Local	649	35
Outros	561	30
1881		100

Fonte: Base de Dados de utilizadores da CAF (www.eipa.nl) consultada em Novembro 2009

4. A APLICAÇÃO DA *COMMON ASSESSMENT FRAMEWORK* NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA

4.1 Enquadramento da *Common Assessment Framework* na Administração Pública portuguesa

A gestão da qualidade na reforma da Administração Pública portuguesa começou pela fase da desburocratização e simplificação de procedimentos, seguindo-se uma segunda fase designada “qualidade dos serviços públicos” (1991-1997), e uma terceira fase dos modelos de excelência (1997-2002), com a publicação do DL n° 166-A/99 de 13 de Maio que institui o Sistema de Qualidade nos Serviços Públicos (SQSP), o qual nunca veio a ser regulamentado.

A CAF começou por ser disseminada pelo extinto Secretariado da Modernização Administrativa (SMA) que acompanhou a conclusão da primeira versão da CAF, tendo sido apresentada na 1ª Conferência para a Qualidade das Administrações Públicas da União Europeia durante a Presidência portuguesa da UE. Ao nível nacional o SMA utilizou os critérios da CAF na avaliação das candidaturas ao Concurso «Qualidade em Serviços Públicos de 2001».

Após uma breve passagem pelo Instituto para a Inovação na Administração do Estado, é a Direcção-Geral da Administração e Emprego Público (DGAEP), ex-DGAP, organismo dependente do Ministério das Finanças e Administração Pública, que é responsável pela disseminação da CAF na AP portuguesa. A par das suas áreas tradicionais nos domínios do regime geral da função pública e políticas de emprego público, consagra nas competências de uma das unidades da sua estrutura nuclear “estimular a gestão pela qualidade, designadamente através da promoção da utilização da CAF na Administração Pública (...)” (Portaria n° 3507/2007 de 30 Março).

A DGAEP tem privilegiando, na sua estratégia, a formação, a partilha de experiências entre utilizadores e criação de materiais de apoio à auto-avaliação com a CAF, como um *Manual de Apoio para aplicação da CAF* (DGAP 2005) e um repositório de informação sobre a CAF no seu sítio da Internet. Acresce que a DGAEP estabeleceu uma parceria com o INA para a criação de um curso Diploma de Especialização na CAF e organizou dois eventos, de nível nacional e europeu, sobre a CAF.

Por último, refira-se a existência de um protocolo de colaboração, entre a Associação Portuguesa para a Qualidade (APQ) e a Direcção-Geral do Emprego Público (DGAEP), que possibilita que a CAF seja utilizada como modelo de auto-avaliação para a obtenção do 1º nível do Esquema de Reconhecimento da EFQM – *Committed to Excellence* (C2E) (DGAP 2005).

Não tem existido um patrocínio político (Governo), para além de referências pontuais à CAF por parte de alguns dos Secretários de Estado da Administração Pública, e de iniciativas abrangentes ao nível sectorial, como foi o caso do MSST e Governo Regional dos Açores (abordados no capítulo seguinte). À semelhança da maioria dos países europeus a abordagem à disseminação da CAF, na Administração Pública portuguesa, tem sido segundo uma perspectiva *bottom-up*.

O (novo) Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na AP (Decreto-Lei nº 66-B/2007 de 28 de Dezembro) no subsistema SIADAP 1 (avaliação dos serviços) consagra que no nº 6 do art.º 10º que “os serviços devem recorrer a metodologias e instrumentos de avaliação consagrados no plano nacional e internacional (...)”. O que poderá abrir espaço para a utilização da CAF, como modelo de auto-avaliação do desempenhos dos serviços, no ciclo da gestão associado ao SIADAP, complementar ao planeamento e avaliação do Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR), e como modelo de comparação entre unidades homólogas.

4.2 Dinâmicas organizacionais de aplicação da *Common Assessment Framework*

A identificação dos utilizadores da CAF na Administração Pública portuguesa pode ser efectuada através de três fontes:

- Base de Dados do Centro de Recursos CAF no EIPA que agrupa os registos de todos os utilizadores CAF ao nível europeu, sendo este registo feito de forma voluntária e em alguns casos corresponde aplicações parciais de unidades orgânica, e que para uma mesma organização pode registar várias aplicações. Em Novembro de 2009 estavam registados 107 casos de aplicação da CAF da Administração Pública portuguesa;
- *Study on the Use of the Common Assessment Framework in European Public Services* (EIPA 2005) - identifica 14 casos de aplicação da CAF na Administração Pública portuguesa. Note-se que os resultados do estudo resultam da recolha de opiniões de todos os CAF *users* ao nível europeu não permitindo identificar resultados por Estado-Membro.

- *Primeiro Estudo sobre a aplicação da CAF em Portugal* (DGAP 2006) , o qual nos parece constituir um ponto de partida adequado para uma caracterização mais detalhada da situação da Administração Pública portuguesa quanto à aplicação da CAF. Note-se, no entanto, que o número de utilizadores identificados pode estar aquém da realidade pois a metodologia utilizada na identificação da “Comunidade CAF”, através de Secretarias-Gerais e Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, pode não ter abrangido todo o universo, designadamente o caso das Câmaras Municipais. A acrescentar o facto do estudo estar confinado a um determinado período temporal.

O estudo abrange diversos pontos de análise que incluem, designadamente o processo de auto-avaliação, (constituição e formação das equipas, tempo de duração, grupos profissionais, papel dos dirigentes), âmbito da aplicação da CAF (parcial ou geral), experiência com outras ferramentas, os benefícios, as dificuldades, repetição da auto-avaliação e natureza das acções de melhoria.

Refira-se dois exemplos de maior impacto da aplicação da CAF na Administração Pública portuguesa. Em 2003 o Governo Regional dos Açores determinou, através de diploma próprio, a aplicação da CAF nos serviços públicos da Região. Por decisão do Conselho do Governo Regional foram criados, em toda a administração Pública Regional, os Núcleos de Promoção da Qualidade (Orientação N° 2/2006).

Em 2004 é implementado o Programa Qualidade do Ministério da Segurança Social e do Trabalho (MSST), coordenado pela respectiva Secretaria-Geral, previa duas fases: diagnóstico e implementação de melhorias (Andrade et. al. 2004). O Programa abrangeu 17 serviços e organismos do Ministério e contou com o envolvimento do Ministro respectivo. Em resultado da mudança de Ministro, o programa ficou-se pela primeira fase

Os casos do MSST e do Governo Regional dos Açores mereceriam, do nosso ponto de vista, uma análise aprofundada quanto à eficácia daqueles programas na melhoria da qualidade do universos dos serviços públicos que abrangeram, atendendo a que foram desenvolvidos segundo uma abordagem *top-down*, forçando a aplicação da CAF.

No Quadro 6 poderemos visualizar o número de utilizadores da CAF, em Portugal, e como se distribuem pelos três níveis da Administração (Central, Regional e

Local). O facto de a Administração Regional registar mais casos deve-se, essencialmente, ao facto de a aplicação da CAF ser obrigatória para todos os serviços da Administração Pública regional dos Açores.

Refira-se ainda que na Administração Central as Secretarias-gerais foram em determinada altura parceiros privilegiados na disseminação da CAF, em cascata, na Administração Pública portuguesa, o que se traduziu no aumento de aplicações do modelo neste tipo de estruturas (Evaristo 2004).

Quadro 6 - Número de utilizadores da CAF em Portugal

Nível de Governo		%
Central	23	21
Regiões autónomas	55	51
Local	17	16
Outros	12	11
	107	100

Fonte: Base de Dados de utilizadores da CAF (www.eipa.nl) consultada em Novembro 2009

II. A CAF E A MELHORIA CONTÍNUA NOS SERVIÇOS PÚBLICOS PORTUGUESES

5. HIPÓTESES E MODELO DE ANÁLISE

O modelo CAF foi desenhado para melhorar as organizações públicas europeias, sendo este o princípio orientador em que se enquadram os quatro objectivos da CAF (DGAEP 2007):

- *Introduzir na Administração Pública os princípios da TQM e orientá-la progressivamente, através da auto-avaliação, da actual sequência de actividades “Planear-Fazer” para um ciclo completo e desenvolvido “PDCA” – Planear, Executar, Rever e Ajustar;*
- *Facilitar a auto-avaliação das organizações públicas com o objectivo de obter um diagnóstico e acções de melhoria;*
- *Servir de ponte entre os vários modelos utilizados na gestão da qualidade;*
- *Facilitar o “bench learning” entre organizações do sector público.*

O nosso estudo tem como ponto de partida o primeiro objectivo, levando-nos a identificar como pergunta de partida: quais são os factores críticos que determinam a adopção de iniciativas de melhoria contínua, na sequência da aplicação da CAF, nas organizações públicas?

Através da revisão da literatura, designadamente os estudos feitos com base na experiência dos utilizadores da CAF (EIPA 2003 e 2005), e outros (Van Dooren 2002; Thijs & Staes 2006) permitiu-nos identificar a existência de três dimensões, que podem influenciar o seguimento do ciclo de melhoria, relacionadas com o processo de auto-avaliação, o processo de decisão e estratégia e os atributos da organização.

Como Factores Críticos (FC) considerámos:

FC 1: Factores críticos relacionados com o processo de auto-avaliação: âmbito organizacional; tempo dispendido com o processo; ambiente interno quando a CAF foi aplicada; recurso a apoio técnico especializado; os benefícios sentidos e os obstáculos detectados.

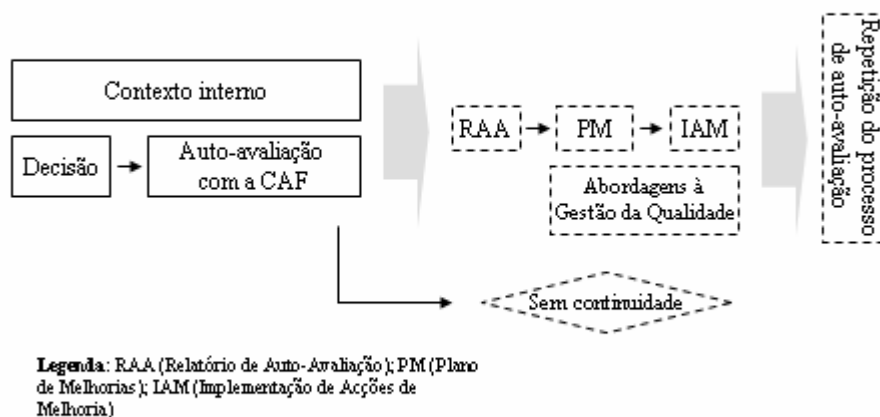
FC 2: Factores críticos relacionados com a decisão e a estratégia: quem foram os responsáveis pela decisão; as razões que conduziram a esta decisão; e os objectivos pretendidos com a aplicação da CAF.

FC 3: Factores críticos relacionados com o contexto interno da organização e características da organização: tipologia jurídica; dimensão; função dominante; localização; habilitação literária dominante; experiência prévia com abordagens à gestão da qualidade.

O nosso estudo procura contribuir para o avanço do conhecimento, através de uma leitura cruzada dos aspectos que contextualizam a auto-avaliação, com base no modelo CAF, e a melhoria contínua da organização. Por conseguinte, pretendemos identificar quais os factores críticos, determinantes, para que a organização prossiga o ciclo da melhoria contínua, correspondendo às fases do PDCA: planeamento e implementação de acções de melhoria e de abordagens à qualidade e nova avaliação, para medir o progresso do desempenho organizacional.

O modelo de análise descrito na Figura 2 permite-nos visualizar o conjunto de relações presumidas no nosso conjunto de hipóteses e que nos interessa estudar.

Figura 2 - MODELO DE ANÁLISE



6. OPERACIONALIZAÇÃO DOS CONCEITOS

Nesta secção procuramos operacionalizar os conceitos em estudo em função da revisão da literatura efectuada, de modo a construir o nosso inquérito.

A identificação das dimensões, bem como os indicadores escolhidos para as variáveis baseiam-se nos estudos do EIPA (2003 e 2005) sobre os utilizadores da CAF (CAF *users*) ao nível europeu, o estudo sobre os utilizadores portugueses da CAF (DGAP 2006), e o trabalho de Dearing e Staes (2006) que apresenta conclusões qualitativas, através de casos práticos, sobre utilização da CAF na melhoria dos serviços para os cidadãos.

Acresce a estes estudos as linhas de orientação do modelo CAF (DGAEP 2007) – *10 passos para aplicar a CAF* – divididos em 3 fases principais: *Fase 1 – O início da caminhada CAF; Fase 2 – O Processo de auto-avaliação; Fase 3 – Plano de Melhorias.*

6.1 Variáveis explicativas

As variáveis independentes inserem-se em três dimensões: processo de auto-avaliação, decisão e estratégia e contexto interno da organização.

6.1.1 Factores críticos relacionados com o processo de auto-avaliação

Segundo as conclusões de Dearing and Staes 2006 a participação das pessoas no processo de auto-avaliação (AA) é importante para garantir o seu compromisso com o objectivo estratégico de melhorar a organização. As práticas de aplicação da CAF na AP portuguesa, descritas em Gomes (2006), também reflectem esta preocupação.

Quanto aos aspectos operacionais, o maior desafio para o processo de auto-avaliação é o tempo. O aumento de responsabilidades e as muitas actividades de rotina das organizações torna difícil a gestão do tempo para o processo de auto-avaliação que, aparentemente, não parece essencial.

Quando a CAF é usada pela primeira vez, a assistência externa experiente pode ser útil para assegurar um começo satisfatório, na aplicação da CAF, e a confiança nos resultados da pontuação. Outra das conclusões prende-se com a formação de preparação para o processo de auto-avaliação. A aplicação da CAF requer uma introdução a certos

conceitos de gestão da qualidade que não são usuais no sector público, e que podem ser difíceis de compreender, assim, a formação nos conceitos chave é importante para evitar as dúvidas das equipas no processo de AA.

Foram apontadas dificuldades relacionadas com a aplicação do próprio modelo CAF, designadamente atribuir uma pontuação total, tendo em conta as diferenças observadas em cada sub-critério e dificuldade em encontrar evidências.

A auto-avaliação é por definição um processo que não está sujeito a verificação ou revisão externa. O desafio está em desenvolver o processo sob circunstâncias que devem produzir impactos úteis e correctos, bem como, deve procurar resistir à tentação de exagerar no esforço envolvido (Stromsnes 2002).

Nesta variável optou-se pelos seguintes indicadores: o âmbito organizacional em que a CAF foi aplicada; o tempo dispendido com o processo de auto-avaliação; o ambiente interno na organização quando a CAF foi aplicada; o recurso ao apoio técnico especializado; e os benefícios sentidos e os obstáculos detectados com a aplicação da CAF

6.1.2 Factores críticos relacionados com a decisão

Segundo as conclusões dos utilizadores da CAF (Dearing and Staes 2006), o envolvimento da gestão é crucial para atingir resultados e a base necessária para o processo de *follow up*.

O compromisso e a abertura da gestão de topo devem ser comunicados às pessoas da organização. As pessoas devem ser convencidas da necessidade de um sistema de gestão da qualidade e auto-avaliação como um primeiro passo. Cria uma linguagem comum, compromisso e estimula a comunicação interna.

Nesta dimensão optou-se pelas seguintes variáveis: os responsáveis pela decisão de aplicar a CAF; as razões que conduziram a esta decisão; e os objectivos pretendidos com a aplicação da CAF.

6.1.3 Factores críticos relacionados com as características e atributos da organização

Procuramos explorar quais os atributos da organização (tipologia jurídica e função dominante) e as características variáveis, como sejam, as habilitações existentes,

dimensão e experiência prévia em qualidade, que poderão influenciar a melhoria contínua da organização, partindo da auto-avaliação com a CAF.

No âmbito desta hipótese de trabalho foram consideradas como variáveis: enquadramento nos três níveis (Administração Central, Administração Regional e Administração Local); a dimensão da organização, traduzida em número de trabalhadores; e as habilitações literárias dominantes, segundo os dados do Balanço Social; foi também considerada a função dominante, tendo em conta as tipologias definidas na Lei nº 4/2004 de 15 de Janeiro (execução; controlo, auditoria e fiscalização; coordenação; funções comuns; prestação de serviços e produção de bens); por último, a existência de experiência com abordagens à gestão da qualidade, previamente à aplicação da CAF.

6.2 Variáveis a explicar

O modelo CAF (DGAEP 2007) identifica aspectos considerados como factores críticos para o “sucesso” da aplicação da CAF, como o empenhamento da liderança de topo, envolvimento dos colaboradores, comunicação organizacional durante o processo de auto-avaliação com a CAF.

A utilização da CAF deveria conduzir a um processo de melhoria estruturado, orientado para as áreas de melhoria identificadas através da auto-avaliação. As orientações da CAF 2006 referem a elaboração e implementação de um Plano de Melhorias e subsequente aplicação da CAF para medir o progresso da organização. Contudo, Thijs e Staes (2006a) referem que um seguimento adequado e estruturado nem sempre é fácil.

A auto-avaliação não deve ser apenas mais outro relatório que não irá resultar em qualquer acção de melhoria. De acordo com as conclusões de Dearing e Staes (2006) a CAF é eficaz quando seguida de acções de melhoria, que devem obedecer a um trabalho sistemático e focado em acções bem definidas para obter resultados úteis. A CAF ajuda a integrar projectos de melhoria numa visão global de mudanças necessárias numa organização.

A CAF focaliza-se na medição de modo a gerir a organização e melhorar os resultados, encorajando a utilização de sistemas de monitorização, como por exemplo, o BSC e a comparação entre organizações com base em dados fiáveis.

Repetir a aplicação da CAF, a cada dois anos, também contribui para uma ordenação clara das acções de melhoria. A avaliação permitirá revelar se as acções conduzirem aos resultados esperados, caso contrário, devem ser revistas.

A gestão da qualidade com a CAF é um processo contínuo: é importante para avaliar sistematicamente o processo de mudança, através de inquéritos às pessoas e aos cidadãos, *benchmarking* com outras administrações e repetir a avaliação para medir o progresso.

Na nossa pergunta de investigação considerámos que os factores críticos referidos no ponto anterior (variáveis independentes) poderiam influenciar a adopção de estratégias de continuidade, traduzidas em iniciativas de melhoria contínua após o processo de auto-avaliação.

Neste sentido, as nossas variáveis dependentes consubstanciam-se no conjunto de acções, que os serviços públicos empreenderam após a auto-avaliação, identificadas em estudos realizados sobre a aplicação da CAF.

Estas acções foram divididas em quatro grupos que traduzem a evolução da organização na melhoria contínua:

- i) Acções de *planeamento* traduzidas na sistematização dos resultados da auto-avaliação e planeamento de acções de melhoria: i) acções subsequentes à auto-avaliação, que compreendem os seguintes indicadores: relatório de auto-avaliação, implementação de melhorias pontuais, elaboração de um plano de melhorias, identificação de acções de melhoria;
- ii) Efectiva *implementação* de acções de melhoria na organização traduzidas num conjunto de indicadores associados à gestão da qualidade: ii) implementação de acções de melhoria nas áreas da Liderança, Planeamento e Estratégia, Gestão das Pessoas, Parcerias e Recursos e Processos, que correspondem aos Critérios de Meios da CAF, e ao nível da comunicação interna; iii) introdução de abordagens de gestão da qualidade (*Balanced Scorecard, Tableau de Bord, Reengenharia de Processos, Gestão por Processos, Gestão por Objectivos, Benchmarking, Benchlearning*); iv) obtenção de certificação/reconhecimento externo (certificação do Sistema de Gestão da Qualidade pela norma internacional ISO 9001/2000 e higiene e segurança no

trabalho pela ISO 14000); e o 1º nível do Esquema de Reconhecimento da EFQM (*Committed to Excellence*).

iii) Na fase da *avaliação* considerámos a v) repetição da auto-avaliação para conhecer a evolução do desempenho da organização.

Os conceitos dos grupos i) e ii) constam do modelo CAF (DGAEP 2007) e dos grupos iii) a v) foram devidamente enquadrados no primeiro capítulo do nosso estudo.

Criámos outra variável para identificar as principais razões que terão conduzido as organizações à não implementação das acções de melhoria, referidas anteriormente, procurando identificar quais os aspectos que obstaculizaram a melhoria contínua.

7. TÉCNICA DE INVESTIGAÇÃO E DELIMITAÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA

Existe uma panóplia de instrumentos de observação científica: questionários, entrevistas, técnicas de observação directa, etc. A escolha depende dos objectivos da investigação, das hipóteses de trabalho, das características da amostra, dos recursos e meios disponíveis.

7.1 A selecção do instrumento de observação e as suas limitações

Como técnica de investigação optou-se pelo inquérito por questionário, uma vez que considerámos ser a técnica mais adequada aos objectivos do estudo, e dado o nosso interesse em obter dados acerca de um conjunto de sujeitos, de forma sistemática e ordenada, e porque permite fazer comparações com base na informação recolhida.

Todavia, o inquérito por questionário, como qualquer outro instrumento de investigação, apresenta as suas limitações. Para além da taxa de resposta poder ser insuficiente, ou conter muitas respostas inválidas, a principal limitação reside na forma como a informação é obtida. O nosso inquérito visa apurar factos e opções tomadas no seio das organizações públicas, pelo que as respostas não se devem basear em opiniões. No entanto, quem responde e a forma como responde (expectativas) pode levar a respostas subjectivas, com base na informação que dispõe ou pretender transmitir determinada informação, que poderá não corresponder à realidade.

Uma outra limitação deste instrumento de observação prende-se com a linguagem utilizada. O quadro de referência de quem elabora o inquérito, ao nível dos conceitos, pode não coincidir com o dos inquiridos. O âmbito das questões também pode não ser claro para todos os inquiridos. As inevitáveis diferenças de significados potenciam o erro e a variabilidade na interpretação das respostas.

Por último, não sendo uma limitação da técnica em si, a própria concepção e administração do questionário poderá conter aspectos não previsíveis, os quais não foram identificados no pré-teste, e que podem condicionar o apuramento dos resultados, como por exemplo limitar opções de resposta para evitar uma grande dispersão.

7.2 A estrutura do questionário

Não obstante as limitações do inquérito por questionário, foi neste instrumento de observação que encontramos reunidas as condições necessárias para proceder à recolha dos dados pretendidos.

Tendo em conta os objectivos e hipóteses de trabalho da investigação elaborámos um questionário composto por 19 perguntas de resposta fechada, de forma a localizar e classificar as respostas em categorias objectivas previamente definidas, e no final de algumas questões foi introduzida a categoria “outros” e “quais” permitindo a recolha de dados adicionais, relevantes para o estudo, que não estavam abrangidos nas categorias identificadas.

O questionário (que se apresenta em anexo) encontra-se subdividido em quatro blocos: i) **Características da organização** que questões relativas aos atributos da organização; ii) **Processo de decisão** onde se inserem questões que procuram captar as razões que envolveram a decisão de aplicar a CAF e identificar os seus responsáveis; iii) **Processo de auto-avaliação** que contempla questões relacionadas com a forma como o processo decorreu na organização, incluindo os seus benefícios e obstáculos; iv) por último o bloco **Melhoria contínua** onde se procura identificar as iniciativas de melhoria subsequentes à aplicação da CAF ou as razões para não ter havido qualquer acção de seguimento.

Para as questões do bloco ii) *Processo de decisão* e algumas das questões do bloco iii) e iv) os inquiridos teriam de responder tendo em conta uma escala de valoração do mais relevante (1) ao menos relevante (3).

As questões, do nosso questionário, foram elaboradas tendo como bases o questionário utilizado no estudo referido em Van Dooren e Walle (2002); EIPA (2005): *CAF Questionnaire for Administrations*; e o questionário do *1º Estudo sobre a aplicação da CAF em Portugal*. (DGAEP 2006).

O questionário foi disponibilizado via Web, através da Unidade Operacional para o e-Learning da Universidade de Aveiro. Nesta plataforma os inquiridos responderam às perguntas e submeteram-nas, respeitando todas as garantias de confidencialidade. Este método além de ser rápido e fiável também tem a vantagem de eliminar os problemas de contagem e permite tratar de forma mais célere os dados.

A aplicação do questionário foi precedida da realização de um pré-teste, no mesmo formato que iria ser utilizado para administrar o questionário final, a três organizações que tinham aplicado a CAF. O objectivo seria testar a formulação e compreensão das questões, na sua forma e conteúdo, não tendo sido reportadas, pelos inquiridos do pré-teste, quaisquer dificuldades..

Após o período de recolha das respostas os dados do questionário foram preparados na folha de cálculo do programa informático Excel, designadamente, foram eliminadas dois casos cujas respostas eram inválidas e foram codificadas as variáveis com respostas de acordo com a escala de valores.

Após o tratamento prévio os dados foram tratados informaticamente através do programa SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*), nas componentes da análise descritiva de frequências e o cruzamento de variáveis.

7.3 População e amostra

Optámos por utilizar a técnica de amostragem não aleatória intencional, seleccionando um conjunto de organismos públicos que aplicaram a CAF, identificados através do estudo da DGAEP (2006), da Base de Dados do EIPA e outros casos que eram do nosso conhecimento. Foram enviados 148 inquéritos a organizações públicas, por nós seleccionadas, que aplicaram ou estavam a aplicar a CAF, desde o ano 2000.

Foram obtidas 31 respostas, das quais foram eliminadas 2 por se tratarem de respostas inválidas. Considerando 29 questionários válidos a taxa de retorno das respostas aos inquéritos foi de 20%.

O Quadro 7 resume os dados da resposta ao nosso inquérito.

Quadro 7 - Taxa de resposta ao inquérito

	Questionários enviados	Respostas válidas obtidas	Taxa Resposta (por nível de administração) %	Taxa de resposta (global) %
Administração Central	96	15	16	10
Administração Regional	32	9	28	6
Administração Local	20	5	25	3
Total	148	29		20
Taxa de resposta global ao inquérito				20%

Dos 29 organismos públicos que responderam ao nosso inquérito 10% pertencem à Administração Central, 6% à Administração Regional e 3% à Administração Local. Os organismos menos representados no nosso inquérito pertencem à Administração Local e a maior receptividade ocorreu ao nível da Administração Central.

8. TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS

8.1 Análise descritiva de frequências

Depois de inseridos os dados das respostas, ao nosso inquérito, na base de dados do SPSS, procedemos a uma análise descritiva de frequências.

8.1.1 Características e atributos dos organismos públicos inquiridos

Do universo de organismos públicos que responderam ao nosso inquérito a maioria (51%) pertence à Administração Central, seguido pela Administração Regional (30%), e por último a Administração Local (17%). Não obstante a Administração Regional apresentar um menor número de organismos, proporcionalmente à Administração Central e Local, apresenta uma frequência de casos significativa, no nosso universo de inquiridos, o que é explicado pela existência de muitos utilizadores da CAF na região dos Açores decorrente da estratégia do Governo Regional de imposição da CAF na avaliação dos serviços públicos regionais.

O Quadro 8 apresenta as características e atributos, mais frequentes, dos organismos inquiridos.

Tipologia jurídica		
		%
Secretaria-Geral	8	28
Direcção-Geral ou equiparado	5	17
Serviço Inspectivo	1	3
Instituto Público	1	3
Secretaria-Regional	0	0
Direcção-Regional	7	24
Serviço Inspectivo Regional	1	3
Instituto Público Regional	1	3
Câmara Municipal	4	14
Junta de Freguesia	0	0
Serviço municipalizado	1	3
	29	100
Dimensão		
		%
11 – 50		21
51 – 100		21
101-250		31
Função dominante		
		%
Funções comuns		34
Prestação de serviços		34
Localização		
		%
Lisboa e V. Tejo		55
Açores		24
Habilitação literária dominante		
		%
10 – 12 Anos de escolaridade		38
Licenciatura		48
Existência prévia de abordagens à gestão da qualidade		
		%
Sem resposta		34
Gestão por Objectivos		26
Unidade ou equipa dedicada à gestão da qualidade		10
Sem experiência		14

Ao analisarmos por tipologia jurídica as Secretarias-Gerais estão mais representadas com 28% dos casos, seguindo-se as Direcções-Regionais (24%) e as Câmaras Municipais (14%). Esta preponderância das SG está na linha do que foi referido, relativamente ao papel que estes organismos assumiram, em determinada altura, na disseminação da CAF na AP.

A dimensão organizacional, medida pelo número de trabalhadores, mais frequente situa-se entre 101 a 250 trabalhadores (31%) e abaixo daquele intervalo. Esta frequência revela que os casos de aplicação da CAF, evidenciados no nosso estudo, ocorreram em organização de pequena e média dimensão, e 27% os restantes casos com maior número de trabalhadores.

No que toca à função dominante, a maior parte dos casos distribuem-se nas funções comuns (34%) e prestação de serviços (34%) o que é explicado pelas tipologias jurídicas mais frequentes das organizações, que responderam ao nosso inquérito, em que predominam aquele tipo de funções, como é o caso das funções comuns nas Secretarias-gerais, e também pelo número significativo de casos em que a CAF foi aplicada a uma unidade orgânica (o âmbito orgânico que trataremos no ponto referente ao processo de auto-avaliação).

No que se refere às habilitações literárias, os organismos que responderam ao nosso inquérito apresentam um índice de qualificação superior (medido pela proporção de pessoal licenciado ou com grau superior) de 48%, e os casos que se encontrem abaixo da licenciatura representam a maioria (52%).

Quanto à localização, a maioria dos nossos inquiridos encontra-se na região de Lisboa e Vale do Tejo (55%), seguindo-se a Região Autónoma dos Açores, explicado pelo facto de uma parte significativa dos nossos inquiridos pertencerem à Administração Regional, distribuindo-se os restantes 21% pelas outras regiões de Portugal Continental e Região Autónoma da Madeira.

Por último, a maioria do nosso universo de organismo inquiridos detinha experiência prévia com abordagens à gestão da qualidade (previamente à aplicação CAF), designadamente a Gestão por Objectivos (26%), o que pode estar associado à implementação do SIADAP, e equipas/unidade de qualidade (10%). No entanto, é também bastante significativo o número de inquiridos que não responderam a esta

questão (34%), por não se reverem em nenhuma das situações apresentadas, que a juntar aos casos que responderam que não existia qualquer experiência prévia (14%) nos leva a concluir que a aplicação da CAF foi o primeiro contacto com as abordagens à gestão da qualidade para 48% do nosso universo de inquiridos.

8.1.2 O processo de decisão que antecedeu a aplicação da *Common Assessment Framework*

A dimensão relativa ao *processo decisão* considerou três variáveis: i) os responsáveis pela decisão de aplicar a CAF; ii) as razões que conduziram à decisão de aplicar a CAF; iii) os objectivos que a organização pretendia alcançar com a aplicação da CAF.

Quadro 9

Os responsáveis pela decisão de aplicar a CAF			
	1	2	3
Decisão do dirigente máximo	10	6	3
Decisão de 1 ou mais dirigentes superiores	4	6	4
Decisão de 1 ou mais dirigentes intermédios	8	4	2
Decisão política	6	2	2

Foi solicitado aos inquiridos que indicassem, por ordem de importância, em que (1) seria a situação mais predominante, os intervenientes que mais contribuíram para a decisão de aplicar a CAF. No Quadro 9 apresentam-se as opções que foram mais escolhidas pelos inquiridos, uma vez que as restantes registaram valores residuais. Dos dados apurados verifica-se que ocorreram mais casos (10) em que o dirigente máximo foi o primeiro responsável pela decisão, seguindo-se os dirigentes os intermédios (8). O contributo dos dirigentes superiores, para a decisão de aplicar a CAF, é o caso que apresenta a menor variação na distribuição de casos nos três valores da escala.

A decisão do dirigente máximo, de aplicar a CAF, constitui um dos primeiros sinais de compromisso do líder com a qualidade da organização, sendo um dos factores

críticos de sucesso da auto-avaliação com base na CAF (afecta os recursos necessários, mobiliza as pessoas e dirigentes intermédios e define a estratégia). Este grau de empenhamento do líder também poderá influenciar o desenvolvimento das actividades de melhoria subsequentes à auto-avaliação, relação que iremos abordar na validação do nosso modelo de análise.

Quadro 10

Razões que conduziram à decisão de aplicar a CAF (1ª vez)				
	1	2	3	Total
Realizar um diagnóstico à organização	13	8	1	22
Necessidade de sensibilizar os colaboradores para a qualidade	1	8	8	17
Necessidade de promover mudanças na organização	7	5	3	15
Porque a auto-avaliação é inerente à boa gestão pública	3	6	1	10
Devido a orientação política	5	1	0	6
Pressão dos cidadãos/clientes para melhorar a qualidade dos serviços	0	0	0	0

Foi solicitado aos inquiridos que indicassem, por ordem de importância, em que (1) seria a situação mais predominante, as razões que conduziram à decisão de aplicar a CAF pela primeira vez. No Quadro 10 apresentam-se as opções que foram mais escolhidas pelos inquiridos, uma vez que as restantes registaram valores residuais. Dos dados apurados verifica-se que ocorreram mais casos (13) em que a aplicação da CAF visou principalmente a realização de um diagnóstico à organização, seguindo-se a necessidade de promover mudanças na organização (7 casos).

A necessidade de sensibilizar os colaboradores para a qualidade também apresenta um número significativo de casos (8 nos valores 2 e 3 da escala), embora com um grau de importância secundário. Destaque-se ainda que a orientação política pesou como principal razão para cinco das organizações inquiridas revelando que, nestes casos, a necessidade do exercício de diagnóstico advém de motivações externas. É também de sublinhar que a pressão dos cidadãos/clientes para melhorar a qualidade dos

serviços não foi determinante para aplicar a CAF em nenhuma das organizações inquiridas.

A decisão de aplicar a CAF, tendo como principal uma razão interna, o diagnóstico à organização, leva-nos a questionar se tem influência na implementação de acções de melhoria subsequentes à AA, e quais as tipologias das acções, relação que iremos abordar na validação do nosso modelo de análise.

Quadro 11

Razões para aplicar a CAF (2ª vez)				
	1	2	3	Total
Avaliar a implementação das acções de melhoria	1	5	1	7
Anterior experiência originou bons resultados para a organização	2	1	2	5
Decisão dos dirigentes	2	2	1	5
Repetir o diagnóstico à organização	1	2	1	4
Não responderam				21

No que toca as razões para aplicar a CAF, pela segunda vez, 72% dos inquiridos do nosso estudo não responderam a esta questão, o que revela que apenas 28% repetiu a auto-avaliação, com base no modelo CAF, ou implementaram a segunda vez, mas desconheciam a razão. Das opções mais escolhidas pelos inquiridos, que se apresentam no quadro, a que concentra mais casos (5) é a avaliação da implementação das acções de melhoria, embora como opção secundária. As restantes opções apresentam uma variação menor, na distribuição de casos nos três valores da escala, das quais destacamos que os bons resultados para a organização que foram sentidos na primeira experiência e a decisão dos dirigentes, constituíram as principais razões que mais pesaram na decisão.

Quadro 12

Objectivos pretendidos com a aplicação da CAF				
	1	2	3	Total
Identificar os pontos fortes e fracos da organização	14	5	2	21
Melhorar a qualidade dos serviços	6	9	3	18
Conhecer a organização através da auto-avaliação	7	8	1	16
Melhorar o desempenho da organização	5	5	6	16
Iniciar um processo de mudança na organização	3	6	3	12

Foi solicitado aos inquiridos que indicassem, por ordem de importância, em que (1) seria o mais importante, os objectivos pretendidos com a aplicação da CAF. No Quadro 12 apresentam-se as opções que foram mais escolhidas pelos inquiridos, uma vez que as restantes registaram valores residuais. Dos dados apurados verifica-se que ocorreram mais casos (14) em que o objectivo mais importante foi identificar pontos fortes e fracos da organização, que associado ao objectivo de conhecer a organização através da auto-avaliação (sete casos), conclui-se que nos objectivos dos inquiridos pesou essencialmente a necessidade de conhecer o estado de saúde da organização.

A melhoria da qualidade dos serviços, também apresenta um número relativamente significativo de casos (9), embora com um grau de importância secundário.

Na validação do nosso modelo de análise procuraremos compreender de que forma os objectivos, identificados pelas organizações inquiridas, terão influenciado nas acções subsequentes de melhoria da organização.

8.1.3 O processo de auto-avaliação com base na *Common Assessment Framework*

A dimensão relativa ao *processo de auto-avaliação* considerou sete variáveis: i) versão do modelo CAF que foi utilizada e número de aplicações; ii) âmbito organizacional do processo de auto-avaliação; iii) o tempo dispendido com o processo de auto-avaliação; iv) o ambiente interno da organização quando ocorreu a auto-avaliação; v) o recurso a apoio técnico externo para realizar a auto-avaliação; vi) os

benefícios alcançados com a auto-avaliação; vii) os obstáculos detectados no processo de auto-avaliação.

Quadro 13 – o processo de auto-avaliação nas organizações inquiridas

Número global de aplicações da CAF	
CAF 2000 (1ª versão)	3
CAF 2002 (2ª versão)	20
CAF 2006 (3ª versão)	21
Total	44
Âmbito da aplicação da CAF	
	%
Em toda a organização	55
1 Unidade Orgânica	37
>1 Unidade Orgânica	7
Duração do processo de auto-avaliação	
	%
1-30 dias	10
31-60 dias	14
>60 dias	69
Não responderam	7
Ambiente interno da organização quando a CAF foi aplicada	
	%
Nenhuma circunstância em especial	48
Revisão global do modo de funcionamento da organização	28
Outras situações	17
Não responderam	7
Apoio especializado para a aplicação da CAF	
Não existiu qualquer tipo de apoio	14
DGAEP/DROAP (Açores)	7
Instituto Nacional de Administração (INA)/Formadores	7

O quadro apresentado descreve, através do conjunto de variáveis escolhidas, quais foram as opções das organizações inquiridas, relativamente ao processo de auto-avaliação, bem como as circunstâncias do contexto em que aquele decorreu.

Nas organizações inquiridas a CAF 2002 e CAF 2006 foram as versões mais utilizadas pelos nossos inquiridos, registando 20 e 21 aplicações respectivamente, e nos casos em que foi utilizada a versão inicial (CAF 2000) a AA foi posteriormente repetida com as versões seguintes da CAF. Quanto ao âmbito orgânico em que a CAF foi aplicada verifica-se que na maioria dos casos (55%) ocorreu em toda a organização, e (37%) ao nível de uma unidade orgânica.

Quanto à duração do processo de auto-avaliação em 69% das organizações inquiridas, que responderam à pergunta, decorreu acima dos 60 dias e nos restantes casos ocorreram em número de dias inferior. O tempo investido no processo de AA, como tem sido apontado nos estudos sobre os utilizadores da CAF, constitui um factor crítico para a eficácia do processo de AA e para manter a organização mobilizada. Procuraremos analisar de que forma esta variável da duração do processo, designadamente o tempo dispendido, influencia a implementação de acções de melhoria contínua subsequentes à aplicação da CAF, através da validação do nosso modelo de análise.

Relativamente ao ambiente interno da organização quando a CAF foi aplicada, 48% dos inquiridos que responderam, afirmam que não havia nenhuma circunstância em especial e em 28% dos casos vivia-se uma revisão global do modo de funcionamento da organização. Esta variável pretendia aferir se o processo de auto-avaliação tinha decorrido em contexto normal e no caso de ter decorrido em determinadas circunstâncias se estas influenciaram o seguimento da organização na melhoria contínua.

Por último, no que toca ao apoio externo para a aplicação da CAF, em 14 das organizações inquiridas não existiu apoio especializado para a aplicação da CAF. Nos restantes casos, o tipo de apoio a que os inquiridos referem foi a DGAEP, que é a estrutura responsável pela disseminação da CAF em Portugal, e a DROAP que assume as mesmas funções para a Administração Pública dos Açores. Outro tipo de apoio a que os inquiridos recorreram foi a formação, designadamente a prestada pelo INA.

A validação do nosso modelo de análise permitir-nos-á verificar quais as opções e circunstâncias do processo de auto-avaliação, acima descritas, que influenciaram o seguimento da organização para a melhoria contínua.

Quadro 14

Benefícios alcançados com a aplicação da CAF				
	1	2	3	
	Nº de observações	Nº de observações	Nº de observações	Total
Introdução de técnicas ou conceitos de gestão da qualidade na organização	7	6	10	23
Identificação, de forma sistematizada, dos pontos fortes e das oportunidades de melhoria da organização	10	5	3	18
Melhor conhecimento da actividade e processos da organização.	7	9	1	17
Sistematização do registo das acções realizadas e/ou planeadas, dentro da organização (evidências documentais).	7	6	3	16
Aumento da comunicação interna (vertical e horizontal)	2	8	4	14
Aumento do conhecimento dos problemas da organização	7	5	2	14
Maior interesse dos colaboradores pela organização	4	6	2	12
Conhecimento da opinião das partes interessadas (<i>stakeholders</i>) da organização	4	3	4	11

Foi solicitado aos inquiridos que indicassem, por ordem de importância, em que (1) seria o mais relevante, os benefícios alcançados com a aplicação da CAF. No Quadro 14 apresentam-se apenas as opções que foram mais escolhidas pelos inquiridos, de um conjunto de dezassete, uma vez que as restantes registaram valores residuais. Dos dados apurados verifica-se que o benefício mais relevante, onde se concentraram mais casos (10), foi a identificação, de forma sistematizada, dos pontos fortes e das oportunidades de melhoria da organização.

Com um grau de relevância secundário para os nossos inquiridos o melhor conhecimento da actividade e processos da organização, bem como, o aumento da comunicação interna foram também reconhecidos como benefícios sentidos pela organização, registando oito e nove casos respectivamente, embora com um grau de relevância secundário. A introdução de técnicas e conceitos de gestão da qualidade na organização é a par da identificação dos pontos fortes e fracos da organização, um dos

benefícios que concentra mais casos (10), embora aquele surja em terceiro na ordem de relevância.

Os dados que foram apurados, a partir desta variável, apresentam limitações, uma vez que alguns dos inquiridos seleccionaram mais do que uma vez, os três valores da escala, verificando-se uma grande dispersão dos resultados. Esta situação não foi detectada na aplicação do pré-teste, não tendo sido acautelada na concepção do instrumento de medida.

Quadro 15

Principais obstáculos na aplicação da CAF				
	1	2	3	Totais
	Nº de observações	Nº de observações	Nº de observações	
Dificuldades relativas ao próprio modelo da CAF (conceitos, critérios, sistema de pontuação)	8	9	5	22
Trabalho adicional devido à implementação da CAF decorrer em paralelo com as operações normais da organização	10	5	7	22
Dificuldades em identificar na organização iniciativas/práticas que se enquadrem nos exemplos apresentados na CAF.	5	8	3	16
Dificuldades na operacionalização do trabalho da equipa de auto-avaliação na organização	2	6	2	10
Falta de empenho /envolvimento dos membros da gestão de topo	2	3	4	9
Falta de empenho /envolvimento, dos colaboradores e/ou da gestão intermédia.	1	3	4	8
Dificuldades na legitimação da equipa de auto-avaliação perante a organização	0	3	3	6
Contexto organizacional pouco favorável à aplicação da CAF	0	2	4	6
Descrédito sobre a relevância do processo de AA para a organização.	0	1	5	6
Não ocorreram dificuldades	3	0	0	3

À semelhança da variável anterior, os inquiridos foram instados a indicar, por ordem de importância, em que (1) seria o mais importante, os obstáculos detectados com a aplicação da CAF. No Quadro 15 apresentam-se as opções que foram mais escolhidas pelos inquiridos, de um conjunto de doze, dado que as restantes registaram valores residuais. Dos dados apurados verifica-se que o trabalho adicional, devido à aplicação da CAF decorrer em paralelo com as operações normais da organização, concentra o maior número de casos (10) no primeiro valor da escala de ordenação.

As dificuldades relativas à compreensão do próprio modelo CAF (conceitos, critérios e sistema de pontuação) surge como o obstáculo secundário onde se concentram mais casos (9), tendo sido também escolhido, com um grau de importância superior, para oito inquiridos.

Tal como aconteceu com a variável anterior os dados apurados, a partir desta variável, apresentam limitações, uma vez que alguns dos inquiridos seleccionaram mais do que uma vez, os três valores da escala de ordenação, verificando-se uma grande dispersão dos resultados.

Através da validação do nosso modelo de análise pretendemos verificar de que forma os benefícios e obstáculos sentidos na organização, com a aplicação da CAF, influenciaram a continuidade da organização para a melhoria contínua.

8.1.4 A melhoria da organização após a auto-avaliação

A implementação de acções de melhoria, após um processo de auto-avaliação, com base na CAF, representam o conjunto das variáveis dependentes que pretendemos explicar através das nossas hipóteses de trabalho.

A dimensão relativa à *melhoria da organização* compreende um primeiro conjunto de variáveis agrupadas em três fases da melhoria contínua:

Planeamento: i) As actividades de planeamento subsequentes à aplicação da CAF.

Implementação de acções de melhoria: ii) as acções de melhoria implementadas; iii) a introdução de abordagens à gestão da qualidade; iv) a obtenção de certificação e/ou reconhecimento externo;

Avaliação: v) a repetição da auto-avaliação.

Quadro 16

Planeamento

Actividades subsequentes de planeamento	
O processo de AA culminou com o relatório de auto-avaliação (identificação de pontos fortes e fracos)	23
Foram introduzidas melhorias pontuais de forma não sistematizada	14
Foi elaborado um Plano de Melhorias	20
Foram identificadas acções de melhoria	15
Não responderam	2

No que toca às actividades subsequentes de planeamento 79% do nosso universo de inquiridos elaborou um Relatório de Auto-Avaliação (RAA), onde sistematizou os pontos fortes e fracos da organização. É também de sublinhar que 69% das organizações avançaram para a elaboração de um Plano de Melhorias. Sem estarem enquadradas em planos foram introduzidas melhorias pontuais (14 casos) e identificadas acções de melhoria (15 casos).

Pelos dados apurados, apresentados no Quadro 16, concluímos que 93% das organizações inquiridas desenvolveram actividades de planeamento (apenas duas não responderam), desde a sistematização dos resultados da auto-avaliação (RAA) até à identificação de acções de melhoria, embora não necessariamente com aquela sequência uma vez que alguns casos não fizeram relatório de auto-avaliação, mas fizeram plano de melhorias.

Os resultados apurados apenas nos permitem concluir que o exercício de diagnóstico com a CAF forneceu informação sistematizada sobre o desempenho da organização e as medidas que prioritárias a tomar. No entanto, não nos permite revelar se este planeamento resultou na introdução de melhorias na organização. Apenas nas variáveis seguintes poderemos aferir o grau de compromisso das organizações, com a melhoria contínua, através de uma efectiva implementação de iniciativas.

Quadro 17 – implementação de acções de melhoria

Implementação

Implementação de acções de melhoria nas seguintes áreas	
Processos	17
Comunicação interna	11
Parcerias e recursos	9
Liderança	8
Planeamento e estratégia	8
Gestão das Pessoas	6
Não responderam	8
Foram introduzidas abordagens de gestão da qualidade	
Gestão por Processos	10
Gestão por Objectivos	9
Balanced Scorecard	3
Reengenharia de Processos	3
Benchmarking/Bench learning	3
Tableau de Bord	1
Não responderam	16
Foram obtidos certificações/reconhecimentos externos	
Certificação norma ISO 9001:2000	6
1º Nivel do Esquema de Reconhecimento da EFQM (C2E)	4
Certificação norma ISO 14000	2
Não responderam	23

No que toca à fase da *implementação*, que apresentamos no Quadro 17, a melhoria dos processos (Critério 5 da CAF) foi para 81% das organizações inquiridas, que responderam a esta questão, a área ou uma das áreas privilegiadas na

implementação das acções de melhoria (foi dada a possibilidade de múltipla escolha). Seguindo-se a comunicação interna (para 52%), a qual sublinhamos que não se enquadra em nenhum critério específico da CAF, mas é um dos factores críticos que a literatura tem revelado como essencial a qualquer processo de mudança organizacional, bem como na filosofia de gestão pela qualidade total. Pelo número de respostas a esta questão leva-nos a concluir que uma larga maioria dos organismos inquiridos (72%) implementou acções de melhoria após o processo de auto-avaliação com base na CAF.

Quanto à implementação de abordagens à gestão da qualidade, 55% do nos universo total de inquiridos não respondeu a esta questão, o que nos leva a deduzir que a maioria das organizações do nosso universo de inquiridos não implementou abordagens à gestão da qualidade após a implementação da CAF. No entanto, tendo em conta os dados disponíveis dos que responderam à questão, 77% dos nossos inquiridos sentiram a necessidade de introduzir abordagens de Gestão por Processos (GPP) e 69% a Gestão por Objectivos (GPO).

No que toca ao reconhecimento e certificação externas verificamos que 79% do universo total de inquiridos não respondeu a esta questão. Das seis respostas obtidas a certificação do sistema de gestão da qualidade, com a Norma ISO9001, é comum a todas. Não deixa de ser surpreendente que quatro organizações (14%) do nosso universo de inquiridos tenham obtido o reconhecimento do 1º nível do Esquema de Reconhecimento da EFQM (*Committed to Excellence*) traduzindo um primeiro grau de compromisso em direcção à excelência.

Quadro 18

Avaliação

Repetição da auto-avaliação (com base na CAF)	
= < 1 ano	4
2 anos	3
> = 3 anos	1
Não responderam	21

Quanto à repetição da auto-avaliação apenas 28% do nosso universo de inquiridos responderam à questão (oito respostas,) o que nos leva a concluir que 72% não cumpriram a terceira fase do ciclo da melhoria contínua. Nos oito casos em que se repetiu a auto-avaliação esta decorreu no período de um ano, após o primeiro exercício de diagnóstico, como demonstra o Quadro 18.

De forma global sublinhe-se que a maioria dos nossos inquiridos investiu mais na fase do *planeamento* registando-se um aumento dos inquiridos que não responderam nas fases subsequente do ciclo da melhoria contínua.

Por último analisamos as razões, identificadas pelos inquiridos, para a inexistência de acções de melhoria contínua, após a auto-avaliação com a CAF.

Quadro 19

Razões para a inexistência de acções seguimento após a aplicação da CAF				
	1	2	3	Total
Empenhamento dos dirigentes de topo não foi suficiente/mudança da gestão de topo	4	1	1	6
Empenhamento dos dirigentes intermédios não foi suficiente	1	1	1	3
O processo de auto-avaliação nunca teve este objectivo (apenas visou fazer o diagnóstico da organização)	3	0	0	3
Outras prioridades	2	0	0	2
A organização não reconhece necessidade de mudar	1	1	0	2
Ausência de articulação explícita com iniciativas no âmbito da reforma da AP (ex. SIADAP)	1	0	1	2
Implementação das melhorias em curso/planeadas	2	0	0	2
Falta de recursos financeiros	0	0	1	1
Os resultados da AA não foram aceites por alguns elementos-chave da organização	1	0	0	1
Não responderam				18 (62%)

Esta variável, apresentada no Quadro 19, pretendia apurar as razões para a inexistência de acções de melhoria, após a aplicação da CAF. No entanto, dos onze inquiridos que responderam, apenas um caso não desenvolveu qualquer acção de melhoria, enquanto que os restantes desenvolveram uma ou duas acções em uma ou mais fases do ciclo de melhoria. Este facto, leva-nos a supor que os inquiridos extravasaram o âmbito da questão e identificaram as dificuldades sentidas, mesmo após a auto-avaliação, e tendo realizado algumas das acções de melhoria, designadamente na fase do *planeamento*.

Sublinhe-se, no entanto, que três casos afirmam que o processo de auto-avaliação apenas visou fazer um diagnóstico à organização, ficando pela fase do planeamento, designadamente a elaboração do Relatório de Auto-Avaliação. Quanto às restantes dificuldades, destaca-se a falta de empenhamento do dirigente máximo.

8.2 Validação do modelo de análise

Uma vez feita a análise descritiva dos dados, importa agora tratar da validação das nossas hipóteses de trabalho recorrendo ao cruzamento de variáveis através do programa SPSS.

Importa recordar quais são as variáveis dependentes: i) actividades de planeamento subsequentes à aplicação da CAF; ii) as acções de melhoria implementadas; iii) a introdução de abordagens à gestão da qualidade; iv) a obtenção de certificação e/ou reconhecimento externo; e a v) a repetição da avaliação.

A análise dos dados, a partir do cruzamento de variáveis, apresenta algumas das limitações herdadas da dispersão dos resultados de algumas das variáveis independentes, como foi oportunamente referido no capítulo anterior, designadamente aquelas que se reportavam a questões de múltipla escolha e naquelas que era pedida a ordenação de prioridades, tendo os inquiridos nestas últimas assinalado diversas opções para os mesmos valores da escala.

Foi equacionada a hipótese de considerar os casos em que aquelas situações ocorreram como respostas inválidas excluindo-as da nossa análise, mas esta opção iria diminuir significativamente o número de casos, em variáveis importantes para a validação do nosso modelo de análise, tendo sido descartada esta opção.

Deste modo, optou-se por criar novas variáveis independentes, a partir da análise descritiva de frequências, integrando apenas o conjunto de indicadores que foram mais seleccionados pelo nosso universo de inquiridos. Para validar o modelo de análise cruzámos cada (nova) variável com o conjunto das variáveis independentes que correspondem às fases da melhoria contínua (às quais foi associado o código 18). Após este cruzamento eliminámos os casos que apresentavam uma grande dispersão (com múltiplas opções) e que registavam apenas uma observação.

Para facilitar a leitura dos quadros optámos por apresentar a descrição das variáveis dependentes (em linha) sob a forma de códigos ou siglas que passamos a anunciar:

Legenda dos quadros:

18-A: Actividades subsequentes de planeamento

RAA: Relatório de auto-avaliação

MP: Melhorias pontuais

PM: Plano de Melhorias

AM: Acções de melhoria

18-B: Implementação de acções de melhoria

1: Liderança

2: Planeamento e estratégia

3: Gestão das pessoas

4: Parcerias e recursos

5: Processos

CI: Comunicação interna

18-C: Abordagens de gestão da qualidade

BSC: *Balanced Scorecard*

TB: *Tableau de Bord*

RP: Reengenharia de Processos

GPP: Gestão por Processos

GPO: Gestão por Objectivos

Bench: *Benchmarking Bench learning*

18-D: Certificações/reconhecimentos externos

C2E: 1º nível do Esquema de Reconhecimento da EFQM

ISO: Certificação ISO 9001

18-E: Repetição da auto-avaliação (com base na CAF)

1 ano: = < 1 ano

2 anos: idem

3 anos: ≥ 3 anos

Todos: inclui todas os indicadores existentes em cada variável

8.2.1 O processo de decisão como factor crítico na melhoria contínua da organização

Uma das hipóteses que sustentámos admite que existe uma relação entre os actores, as motivações e objectivos, no âmbito do processo de decisão, que antecede a aplicação da CAF, e as acções empreendidas pela organização nas diversas fases da melhoria contínua.

O Quadro 20 procura estabelecer uma relação entre os diversos responsáveis, internos ou externos à organização, que decidiram aplicar a CAF e as acções de melhoria contínua, que foram realizadas, após o exercício de diagnóstico com a CAF.

Considerando apenas as respostas dos inquiridos nos indicadores seleccionados da variável “responsáveis pela decisão” verifica-se que, no caso de a decisão de aplicar a CAF ter sido da responsabilidade do dirigente máximo, a ocorrência de mais observações, comparativamente aos outros responsáveis, nas actividades subsequentes de *planeamento* (18-A), designadamente na elaboração do Relatório de Auto-Avaliação e do Plano de Melhorias, bem como ao nível da fase da *implementação*, com especial destaque nos processos, e certificação/reconhecimento externos.

Quando a decisão de aplicar a CAF partiu dos dirigentes intermédios verifica-se, comparativamente aos outros decisores, mais ocorrências de casos de implementação de abordagens à gestão da qualidade (18-C), com destaque para a Gestão por Objectivos e Gestão por Processos, bem como, de repetição da auto-avaliação (18-E).

Quadro 20 – Responsáveis pela decisão de aplicar a CAF e as acções de melhoria contínua

Resp. decisão	Actividades subsequentes (18-A)						18-B			Abordagens de gestão da qualidade (18-C)										18-D			18-E					
	0	RA+MP	RA+PM	PM+AM	RA+MP+PM	RA+PM+AM	Todos	0	5	Todos	0	BSC	GPP	GPO	BSC+GPP	RP+GPP	RP+GPO	GPP+GPO	BSC+GPP+GPO	GPP+GPO+Bench	TB+GPP+GPO+Bench	0	C2E+ISO9001	Todos	0	1 ano	2 anos	
Não responderam	1	2	1			1	1	2		2	2	1						2				3	1	1	3	2		
Decisão política (1)						2			1		3					1						3			3		1	
Decisão do dirigente máximo (1)		1	1	1	1	2	1		3	2	1	5			1						1	1	6	1	1	6	1	
Decisão de dirigentes intermédios (1)		1		1	1			2	2	1		2		1	1			1		1			6			4	1	1

Para continuar a validar esta hipótese cruzámos mais duas variáveis independentes “as razões que conduziram à decisão de aplicar a CAF” e “os objectivos pretendidos com a aplicação da CAF”. No entanto, atendendo às limitações já enunciadas quanto à dispersão dos resultados nas variáveis que contemplam a ordenação de prioridades, este exercício não nos permite retirar conclusões válidas, atendendo ao número pouco expressivo de observações. Para contornar esta limitação optámos por descartar, desta análise, a ordenação das prioridades na variável independente e as combinações dos diversos indicadores da variável dependente.

O Quadro 21 evidencia que se observa um maior número de casos, nas diferentes fases do ciclo de melhoria contínua, quando os inquiridos apontaram, de entre as razões mais escolhidas que terão conduzido à decisão de aplicar a CAF, “a realização de um diagnóstico à organização” e a “necessidade de promover mudanças na organização”.

Analizando por indicador, em cada fase do ciclo de melhoria contínua, e considerando as duas razões com mais casos de melhoria destacam-se, na fase do *planeamento*, a elaboração do Relatório de Auto-avaliação e Plano de Melhorias, embora menos significativo na segunda razão. Nas fases subsequentes destaca-se a implementação de acções de melhoria ao nível dos processos e comunicação interna, a Gestão por Processos como abordagem preferencial à gestão da qualidade, e a certificação pela ISO 9001, e a existência de repetições do exercício de diagnóstico.

Quando cruzámos a variável “objectivos pretendidos com a aplicação da CAF” e as variáveis dependentes relativas à melhoria contínua (18-A a 18-E) verificamos pelo Quadro 22 que a “identificação dos pontos fracos e fortes da organização” e “melhorar a qualidade dos serviços” constituem os principais objectivos que mais influenciaram a adopção de acções de melhoria, após a auto-avaliação com a CAF, com especial incidência nas acções subsequentes de *planeamento*.

Quadro 21 - Razões que conduziram à decisão de aplicar a CAF e as acções de melhoria contínua

	Actividades subsequentes (18-A)						Acções de melhoria implementadas (18-B)								Abordagens à Gestão da Qualidade (18-C)								Certificação/reconhecimento (P18-D)					Nova aplicação da CAF (18-E)				
	0	RAA	MP	PM	AM	Total	0	1	2	3	4	5	CI	Total	0	BSC	TB	RP	GPP	GPO	Bench	Total	0	C2E	ISO9001	ISO14000	Total	0	1 ano	2 anos	3 anos	Total
Realizar um diagnóstico à organização	1	10	7	8	6	31	5	2	4	2	3	7	5	23	8	1		2	4	4	1	12	12		1		1	11		1	1	2
Necessidade de sensibilizar os colaboradores para a qualidade		7	5	6	4	22	3	1	1	1	2	4	3	12	3	2			3	3		8	7	1	1		2	6	2			2
Porque a auto-avaliação é inerente à boa gestão pública		5	4	6	5	20		1	2		1	5	4	13	2	2		2	3	3	1	11	5		1		1	3		2	1	3
Necessidade de promover mudanças na organização		7	5	3	3	18		2	1	2	2	5	4	16	2	2		1	4	2	1	10	4	2	3		5	4	2	1		3
Devido a orientação política	1	3	1	4	3	11	1	2			2	3		7	5							0	5				0	4		1		1
Sem resposta		1		2	1	4		2	2	2	2	2	2	12	0	0	1		2	2	1	6		2	2	2	6		2			2

Quadro 22 – Objectivos pretendidos com a aplicação da CAF e as acções de melhoria contínua

	Actividades subsequentes (18-A)						Acções de melhoria implementadas (18-B)								Abordagens à Gestão da Qualidade (18-C)								Certificação/reconheci- mento (P18-D)					Nova aplicação da CAF (18-E)				
	0	RAA	MP	PM	AM	Total	0	1	2	3	4	5	CI	Total	0	BSC	TB	RP	GPP	GPO	Bench	Total	0	C2E	ISO9001	ISO14000	0	Total	0	1 ano	2 anos	3 anos
Identificar os pontos fortes e fracos da organização	2	9	5	8	8	30	4	4	5	3	5	7	6	30	9		1	2	4	5		12	11	1	3	1	4	10	1	3		4
Melhorar a qualidade dos serviços	1	7	5	4	7	23		2	3	1	3	6	5	20	4	2		2	3	3		10	6	1	3		3	6	1	2		3
Conhecer a organização através da auto-avaliação	1	7	4	5	3	19		3	2	2	4	5	3	19	4	2			3	3		8	6	2	2	1	3	5	2	1		3
Iniciar um processo de mudança na organização		5	3	3	3	14	2	1	2	2	1	4	3	13	3	1	1	1	3	2		8	4	1	2	1	3	5	1			1
Melhorar o desempenho da organização		4	4	3	2	13	1	2	2	1	2	5	4	16	4	1			3	3		7	5	1	2	1	3	5	1	1		2
Sem resposta		6	3	7	4	20	3	2	1	2	2	4	1	12	3	1		1	4	2	1	9	6	1	1		1	5	1		1	2

8.2.2 O processo de auto-avaliação e a melhoria contínua da organização

Uma das hipóteses que sustentámos admite que existe uma relação entre as opções relacionadas com o processo de auto-avaliação e o contexto em que aquele decorreu, e o posicionamento da organização nas diversas fases da melhoria contínua.

Considerando apenas as respostas dos inquiridos, nos indicadores seleccionados da variável “apoio técnico externo para a aplicação da CAF”, verifica-se no Quadro 23 o mesmo número de ocorrência de actividades subsequentes de planeamento (18-A), com destaque para o RAA e PM, nos casos em que não existiu apoio e quando aquele se verificou, designadamente o que foi prestado por parte da DGAEP e DROAP, organismos responsáveis pela disseminação da CAF ao nível nacional e regional.

Por outro lado, o apoio dos consultores externos e dos organismos citados foi também importante para implementar acções de melhoria (18-B) e abordagens à gestão da qualidade (18-C), com especial ênfase na GPO e GPP, superando o número de casos em que mesmo tendo existido apoio técnico externo não conduziu à implementação de acções de melhoria e abordagens à qualidade.

No que toca a casos de certificação/reconhecimento (18-D) externos, os mesmos ocorreram por via do apoio de consultores de empresas privadas e também não tendo havido qualquer tipo de apoio.

A existência de casos com apoio técnico externo não foi determinante para a repetição da auto-avaliação (18-E), que supera em número de ocorrências relativamente aos casos em que se repetiu o exercício de diagnóstico.

Quadro 23 – Apoio técnico externo na aplicação da CAF e as ações de melhoria contínua

Tipo de apoio externo	Actividades subsequentes (18-A)						18-B				Abordagens à Gestão da Qualidade (18-C)										18-D				18-E			
	RA+MP	RA+PM	PM+AM	RA+MP+AM	RA+PM+AM	Todos	0	5	2+5+CI	Todos	0	BSC	GPP	GPO	BSC+GPP	RP+GPP	RP+GPO	GPP+GPO	BSC+GPP+GPO	GPP+GPO+Bench	TB+GPP+GPO+Bench	0	ISO9001	C2E+ISO9001	Todos	0	1 ano	2 anos
Não existiu apoio	2	1	1	1	2	1	3	1	2		6	1	1				1	1		1		8	1	2		6	2	3
Consultores empresas privadas		1	1							2						1		1			1		1		2	1	2	
DGAEP/DROAP			1		1		2				3											3				3		
INA/Formadores				1		2	2	1			2			1								3				3		
DGAEP/DROAP + outros	1	1			1	1	1	2		1	1				1			1	1			4				3		

O quadro 24 procura estabelecer a relação entre o tempo de duração do processo de auto-avaliação com as acções de melhoria que foram realizadas a seguir ao diagnóstico.

Quadro 24 – Tempo dispendido na auto-avaliação e as acções de melhoria contínua

Tempo dispendido	18-A							18-B				18-C		18-D		18-E				
	0	RAA+MP	RAA+PM	PM+AM	RAA+MP+PM	RAA+MP+AM	RAA+PM+AM	Todos	0	5	2+5+CI	Todos	0	GPP+GPO	0	ISO9001	C2E +ISO	0	1 ano	2 anos
	31 a 60 dias	1	1	2								1	1	1	2		1	1	3	
+ 60 dias	0	1	1	2	3	2	4	4	5	5	2	2	12	2	17	2	1	16		3

Relativamente ao tempo dispendido com o processo de auto-avaliação, e apenas considerando os casos dos inquiridos com observações nos indicadores seleccionados, verifica-se que a duração do processo acima dos sessenta dias não obstaculizou as acções subsequentes de planeamento das acções de melhoria (18-A) e sua implementação (18-B), designadamente ao nível da melhoria dos processos, registando um numero de observações superior à inexistência de qualquer iniciativa.

No que toca às restantes actividades de melhoria contínua (18-C, 18-D e 18-E) observa-se que nestas variáveis a inexistência de qualquer iniciativa foi significativamente superior, quando a duração do processo ultrapassou os 60 dias. Por outro lado, nos casos em que a duração do processo foi inferior àquele período temporal ocorreram mais casos em que se repetiu a auto-avaliação no espaço de um ano, o que poderá estar indiciar que um âmbito de aplicação mais reduzido facilitar o exercício de diagnóstico.

O Quadro 25 cruza a variável “âmbito organizacional em que a CAF foi aplicada” com as cinco variáveis da melhoria contínua (18A a 18-E).

Quadro 25 – Âmbito organizacional da auto-avaliação e as acções de melhoria contínua

Âmbito orgânico	18-A							18-B					18-C		18-D			18-E		
	0	RAA+MP	RAA+PM	PM+AM	RAA+MP+PM	RAA+PM+MP	Todos	0	5	5+CI	2+5+CI	Todos	0	GPP+GPO	0	C2E+ISSO	Todos	0	1 ano	2 anos
Em toda a organização	1	3	2	1	2	4	3	5	2	1	1	4	9	3	13	1	2	12	2	2
1 Unidade orgânica	1	1	1	2	1		2	3	2	1	1		6		9	1		7	2	1

Observamos nos dois âmbitos orgânicos, mais seleccionados pelos nossos inquiridos, a existência de mais acções de *planeamento* subsequentes à auto-avaliação (18-A), designadamente Relatório de Auto-avaliação e Plano de Melhorias, quando a CAF foi aplicada a toda a organização. Igualmente se verifica que, quando a CAF é aplicada no âmbito corporativo, a ocorrência de mais casos de implementação de acções de melhoria (18-B), nomeadamente ao nível dos processos.

Nos restantes casos de actividades de melhoria (18-C a 18-E) verifica-se que a inexistência de acções é superior às acções realizadas.

Para continuar a validar esta hipótese cruzámos mais duas variáveis independentes “benefícios alcançados com a aplicação da CAF” e “os principais obstáculos detectados na aplicação da CAF”. No entanto, atendendo às limitações já enunciadas quanto à dispersão dos resultados nas variáveis que contemplam a ordenação de prioridades, este exercício não nos permite retirar conclusões válidas, atendendo ao número pouco expressivo de observações, pelo que optámos por utilizar a mesma metodologia referida na subsecção 8.2.1.

Comparando os resultados dos Quadros 26 e 27 regista-se um maior número de casos de acções, nas diversas fases do ciclo da melhoria contínua, quando os inquiridos experienciam benefícios com a aplicação da CAF, quando comparado com os obstáculos sentidos, em que se observa a diminuição de acções, designadamente, nas fases da *implementação* (18-B a 18-D) e *avaliação* (18-E).

No Quadro 26 podemos verificar que a “identificação, de forma sistematizada, dos pontos fortes e oportunidades de melhoria” e “aumento da comunicação interna” foram os benefícios, apontados pelas organizações inquiridas, com a aplicação da CAF

que originaram maior número de acções, nas diferentes fases do ciclo da melhoria contínua.

Analisando por indicador, em cada fase do ciclo de melhoria contínua, e considerando os dois benefícios com mais casos de melhoria destacam-se, na fase do *planeamento*, a elaboração do Relatório de Auto-avaliação e Plano de Melhorias. Nas fases subsequentes destaca-se a implementação de acções de melhoria ao nível dos processos, a Gestão por Processos como abordagem preferencial à gestão da qualidade, e a certificação pela ISO9001, e a existência de repetições do exercício de diagnóstico.

No Quadro 27 observa-se que, de entre os obstáculos mais sentidos pelos inquiridos, aqueles que mais condicionam o seguimento da acção dos organismos nas diversas fases da melhoria contínua, se reportam à “falta de empenho/envolvimento dos colaboradores e/ou da gestão intermédia”, seguindo-se as “dificuldades na operacionalização do trabalho da equipa de auto-avaliação na organização”.

Inversamente, procurando identificar os obstáculos que menos condicionaram a evolução da organização, no ciclo da melhoria, poderemos apontar o “trabalho adicional devido à implementação da CAF decorrer em paralelo com as operações normais da organização” e as “dificuldades relativas ao próprio modelo da CAF”.

Quadro 26 – Benefícios alcançados com a aplicação da CAF e as acções de melhoria contínua

	Actividades subsequentes (18-A)						Acções de melhoria implementadas (18-B)								Abordagens à Gestão da Qualidade (18-C)								Certificação/reconhecimento (P18-D)					Nova aplicação da CAF (18-E)				
	0	RAA	MP	PM	AM	Total	0	1	2	3	4	5	CI	Total	0	BSC	TB	RP	GPP	GPO	Bench	Total	0	C2E	ISO9001	ISO14000	Total	0	1 ano	2 anos	3 anos	Total
Identificação, de forma sistematizada, dos pontos fortes e das oportunidades de melhoria da organização	1	9	4	7	6	26	2	4	3	4	4	5	3	23	5	1	1	1	5	3	2	13	4	3	4	2	9	6	2	1	1	4
Melhor conhecimento da actividade e processos da organização.		8	5	6	4	23	2	3	2	2	2	5	3	17	4				3	4	1	8	5	2	3	1	6	6	1	1		2
Conhecimento da opinião das partes interessadas (stakeholders) da organização	1	6	5	6	3	20	2	3	2	3	3	5	3	19	5		1	1	3	3	3	11	6	2	2	1	5	7	1			1
Aumento da comunicação interna (vertical e horizontal)		6	4	6	3	19	2	3	3	4	2	5	5	22	3	1	1	2	4	3	3	14	4	3	4	1	8	6	2			2
Sistematização do registo das acções realizadas e/ou planeadas, dentro da organização (evidências documentais).		6	4	5	4	19	2	1	3	2	1	5	5	17	3		1	1	3	3	1	9	4	1	3	1	5	6	1			1
Aumento do conhecimento dos problemas da organização		5	5	4	3	17	2	1	1	1	1	4	3	11	5	1	1		1	1	1	5	5	2	2	1	5	5	2			2
Maior interesse dos colaboradores pela organização		2	1	3	2	8	2	2	1	1	2	1	3	10	3	1	1		1	1	1	5	4	2	2	1	5	2	2	1		3
Introdução de técnicas ou conceitos de gestão da qualidade na organização		3	2		2	7	3	1	1	1	1	2	3	9	4			1	1			2	4		1		1	2		1		1
Não responderam	1	7	3	6	5	21	3	2	2	0	3	6	2	15	5	1		1	3	3			9					7	1	1		2

Quadro 27 – Principais obstáculos na aplicação da CAF e as acções de melhoria contínua

	Actividades subsequentes (18-A)						Acções de melhoria implementadas (18-B)								Abordagens à Gestão da Qualidade (18-C)								Certificação/reconhecimento (P18-D)					Nova aplicação da CAF (18-E)				
	0	RAA	MP	PM	AM	Total	0	1	2	3	4	5	CI	Total	0	BSC	TB	RP	GPP	GPO	Bench	Total	0	C2E	ISO9001	ISO14000	Total	0	1 ano	2 anos	3 anos	Total
Trabalho adicional devido à implementação da CAF decorrer em paralelo com as operações normais da organização	0	8	6	9	6	29	4	2	2	2	1	6	3	16	6			1	2	4	1	8	8	2	2	1	13	8	1	1		2
Dificuldades relativas ao próprio modelo da CAF (conceitos, critérios, sistema de pontuação)	1	7	5	6	4	22	2	2	2	1	2	5	3	15	5	1		1	3	4	1	10	7	1	2		3	7		2		2
Dificuldades em identificar na organização iniciativas/práticas que se enquadrem nos exemplos apresentados na CAF.	1	6	4	4	3	17	2	1	1	2	1	4	2	11	4	2		1	3	2	1	9	5	2	3		10	7	1			1
Dificuldades na operacionalização do trabalho da equipa de auto-avaliação na organização	1	4	4	4	3	15	3	1	1	1	1	3	2	9	3	1			2	3		6	6			6	6					0
Falta de empenho /envolvimento, dos colaboradores e/ou da gestão intermédia.	0	2	2	3	2	9	1	1	1	1	1	3	2	9	3	0	1		1	1	1	4	3	1	1	1	6	3	1			1
Sem resposta	0	6	2	5	3	16	1	3	1	1	4	4	2	15	3	1		1	3	1	1	7	6					3	1	1	1	3

8.2.3 Os atributos organizacionais e a melhoria contínua

Por último, a terceira hipótese que sustentámos admite que existe uma relação entre os atributos organizacionais e o posicionamento da organização nas diversas fases da melhoria contínua.

Quadro 28 – Dimensão da organização e as acções de melhoria contínua

Nº trabalhadores	18-A							18-B					18-C		18-D			18-E			
	0	RAA+MP	RAA+PM	PM+AM	RAA+MP+PM	RAA+MP+AM	RAA+PM+AM	Todos	0	5	5+CI	2+5+CI	Todos	0	GPP+GPO	0	ISSO	Todos	0	1 ano	2 anos
	1			1			1			1		1		1		3			1		1
		1			1	1	1		1	1			1	4		5			3	1	2
	1		1	1			1	2	2	2			2	3	1	4		2	4	2	
		2	2	1	1			3	5		2	1		6	1	8	1		8	1	
		1				1	1		1				1	2	1	3	1		4		

No que toca ao cruzamento da variável da dimensão organizacional, medida pelo número de trabalhadores, com as acções de melhoria contínua (18-A a 18-E) verifica-se no Quadro 28 a preponderância de mais acções de planeamento nas organizações inquiridas de média dimensão (101 a 250 trabalhadores).

No que toca à implementação de acções de melhoria (18-B) é nas organizações com uma dimensão mais reduzida (51 a 100 trabalhadores) que se observam mais casos em todas as áreas.

Quadro 29 – Função dominante e as acções de melhoria contínua

Função dominante	Actividades subsequentes (18-A)								18-B				18-C		18-D			18-E		
	0	RAA+MP	RAA+PM	PM+AM	RAA+MP+PM	RAA+MP+AM	RAA+PM+AM	Todos	0	5	2+5+CI	Todos	0	Gpp+GPO	0	ISO	C2E+ISO	0	1 ano	2 anos
Execução	1					1		1	3	1			4		4			4		
Funções comuns		2	1	1		1	2	2	1	2	1	1	3	1	6	2	1	5	3	1
Prestação de serviços	1	2	1	2	2		1		3	1	1	2	6	1	9		1	9		1

Quando cruzámos a função dominante, do universo de organizações inquiridas, e as acções de melhoria mais observadas, destacam-se no Quadro 29 mais ocorrências ao nível das acções de *planeamento* e *implementação* de melhorias, designadamente ao nível dos processos, nos casos em que a função dominante é a prestação de serviços.

No que toca às restantes actividades de melhoria (18-C a 18-E) verifica-se uma diminuição do número de casos, no entanto, quando ocorreram, predominavam as funções comuns nas organizações inquiridas.

O Quadro 30 procura evidenciar se as habilitações literárias, dominantes nas organizações inquiridas, tiveram algum efeito no seguimento da organização no ciclo da melhoria contínua.

Quadro 30 – Habilitações literárias e as acções de melhoria contínua

Habilitação dominante	Actividades subsequentes (18-A)								18-B					18-C		18-D				18-E			
	0	RAA+MP	RAA+PM	PM+AM	RAA+MP+PM	RAA+MP+AM	RAA+PM+AM	Todos	0	5	5+CI	2+5+CI	Todos	0	GPP+GPO	0	ISO9001	C2E+ISO9001	Todos	0	1 ano	2 anos	
4 -9 anos de escolaridade	1				1									1		1	1	1		3			
10 -12 anos de escolaridade	1	2	2	2	1	1			1	4	1		1	2	6	1	10		1		8	2	1
Licenciatura	1	2	1	1	1	2	2	3	4	3	2	1	2	9	2	11	1		2	9	2	2	

Numa análise global destacamos que no nosso universo de inquiridos predomina a licenciatura, como habilitação literária dominante, e que a maioria dos nossos inquiridos desenvolveu melhorias nas fases de *planeamento* (18-A) e *implementação* de acções (18-B).

Através do cruzamento das variáveis “habilitações” e “acções de melhoria contínua” confirmamos que, nos casos em que a licenciatura é a habilitação literária dominante, se registam mais casos de acções de melhoria, em todas as fases do ciclo, comparativamente ao inquiridos onde predominam outros níveis habilitacionais.

Por último, procurámos compreender, se a existência de experiência prévia com práticas relacionadas com a gestão da qualidade teria alguma influência no ciclo da melhoria continua.

Dos inquiridos que reponderam a esta questão (66%) concluímos que as respectivas organizações prosseguiram o ciclo de melhoria, não obstante a inexistência de qualquer experiência prévia, contabilizando as não respostas (com casos de acções de melhoria) e os inquiridos que assinalaram a inexistência de experiência. Nos casos em que foi assinalada experiência prévia, esta refere-se à “Gestão por Objectivos” e foi mais determinante para a implementação de abordagens à gestão da qualidade (18-C).

No caso da existência de equipa ou unidade para a qualidade, nas organizações inquiridas, aumentaram os casos de certificação/reconhecimento e repetição da auto-avaliação, o que poderá ser explicado pelo facto de este tipo de estruturas serem transversais e com algum grau de permanência, e constituídas por pessoal qualificado ou com formação específica.

Quadro 31 – Experiência prévia de abordagens à gestão da qualidade e as acções de melhoria contínua

	Actividades subsequentes (18-A)						Acções de melhoria implementadas (18-B)								Abordagens à Gestão da Qualidade (18-C)								Certificação/reconhecimento (P18-D)					Nova aplicação da CAF (18-E)				
	0	RAA	MP	PM	AM	Total	0	1	2	3	4	5	CI	Total	0	BSC	TB	RP	GPP	GPO	Bench	Total	0	C2E	ISO901	ISO14000	Total	0	200	210	220	Total
Sem experiência		4	3	4	3	14		2		1	1	3		7	2	1			2	2	1	6	3	1	1		2	3		1		1
Gestão por Objectivos	2	8	5	6	5	24	3	1	3	2	2	5	5	18	5	1		2	4	3		8	8		2		2	9			1	1
Unidade ou equipa dedicada à gestão da qualidade	1	5	4	3	5	17	2	2	1	1	2	4	3	13	4		2		2	1	1	6	5	1	1	1	3	4	1	1		2
BSC		2	2	1	1	6	1					2	1	3	1					1		1	2			0	2					0
Cartas do cidadão/Qualidade		1		1	1	3	1							0	1							0	1			0	1					0
Modelo EFQM		1		1		2					1	1		2					1			1	1			0		1		1		1
Tableau de Bord		1	1			2	1							0	1							0	1			0	1					0
Sem resposta		7	3	7	5	22	4	5	3	2	3	5	4	22	6	1		1	2	3		7	8	2	2	1	5	7	2	1		3

CONCLUSÕES E INVESTIGAÇÃO FUTURA

A aplicação do modelo *Common Assessment Framework* (CAF), inspirado nos princípios da filosofia de Gestão da Qualidade Total, nas organizações do sector público, nacionais e ao nível europeu, tem vindo a evoluir para uma abordagem mais focalizada na CAF como um “meio” para introduzir uma cultura de melhoria contínua nas organizações do sector público.

Esta perspectiva, focalizada na melhoria contínua, constitui uma mudança de paradigma, que poderá depender de factores *ex-ante*, relacionados com o processo de decisão que levou à aplicação da CAF, os aspectos relativos ao processo de auto-avaliação, bem como, os atributos e as características da própria organização.

Neste contexto, surgiu o presente trabalho de investigação, cujo principal objectivo foi estudar, através da experiência de organizações públicas portuguesas que aplicaram a CAF, quais são os factores críticos que favoreceram a adopção de acções de melhoria, após um processo de auto-avaliação com base na CAF, nas diferentes fases do ciclo da melhoria contínua: *planeamento*, *implementação* e *avaliação*.

Procurámos, deste modo, identificar os aspectos críticos, que envolvem a aplicação da CAF, que podem contribuir para a eficácia da decisão e da actuação dos actores interessados e envolvidas na melhoria dos serviços públicos (designadamente, decisores políticos, dirigentes, equipas de qualidade e colaboradores).

Os resultados da análise dos dados obtidos através da aplicação de um questionário, a 29 utilizadores da CAF dos três níveis de Administração (Central, Regional e Local), permitiu-nos identificar os factores críticos que mais contribuem para a melhoria contínua.

Como primeira conclusão é de sublinhar que 93% do nosso universo de inquiridos não se ficou por um mero exercício de diagnóstico, prosseguindo com acções subsequentes de planeamento de melhorias, traduzidas maioritariamente na elaboração de relatórios de auto-avaliação e planos de melhorias,

No entanto, quando avançamos na análise das restantes fases do ciclo da melhoria contínua, regista-se um decréscimo do número de casos na fase de *implementação* de acções de melhoria e de abordagens à gestão da qualidade, incluindo

a certificação. Ainda assim, observa-se uma tendência dos inquiridos para a introdução de melhorias ao nível dos processos e da comunicação interna.

A validação do nosso modelo de análise, com base na selecção das variáveis independentes mais frequentes, permitiu identificar os factores críticos que mais contribuíram para as organizações prosseguirem para as diferentes fases do ciclo da melhoria contínua.

Não poderíamos, contudo, negligenciar a hipótese da insuficiência do nosso estudo, abrindo-se a possibilidade da existência de outras variáveis explicativas do fenómeno em causa, que não foram contempladas neste trabalho, bem como, a impossibilidade de generalizar os resultados obtidos para além do universo das organizações estudadas.

Apesar de tais limitações, os resultados obtidos, do nosso grupo de inquiridos, apontam algumas pistas nos factores críticos que poderão potenciar a melhoria contínua.

Na dimensão do processo de decisão concluímos que ocorrem mais casos de acções de melhoria contínua quando o dirigente máximo foi o primeiro responsável pela decisão de aplicar a CAF, a razão principal para aplicar a CAF foi a execução um diagnóstico à organização e o principal objectivo foi a identificação dos pontos fortes e fracos da organização.

Na dimensão do processo de auto-avaliação concluímos, que ocorrem mais casos de acções de melhoria contínua, quando o âmbito de aplicação da CAF abrangeu toda a organização, sem apoio técnico especializado e a duração do processo de auto-avaliação decorreu acima dos 60 dias. Assim como, nos casos em foi sentido como principal benefício a identificação, de forma sistematizada, dos pontos fortes e das oportunidades de melhoria. O trabalho adicional, devido à implementação da CAF decorrer em paralelo com as operações normais da organização, foi o obstáculo que menos dificultou a melhoria contínua.

Por último, na dimensão referente às características e atributos da organização, as acções de melhoria registam-se em maior número em estruturas de pequena e média dimensão (51 - 100 e 101 – 250 trabalhadores), sendo predominantes as funções relativas à prestação de serviços e funções comuns, e a licenciatura surge como a habilitação literária principal. A existência de experiência prévia, com a gestão da

qualidade, não influenciou o seguimento para a melhoria contínua, após a auto-avaliação com a CAF.

Como conclusão final e tendo consciência que este estudo apenas procurou estabelecer uma relação de causa-efeito entre os factores críticos e as acções de melhoria planeadas ou introduzidas pelos serviços públicos, deixamos em aberto a seguinte questão: até que ponto estas acções terão tido impacto na melhoria efectiva da organização, designadamente na interiorização dos princípios da Gestão pela Qualidade Total, e mais especificamente na satisfação das necessidades dos seus cidadãos/clientes?

Esperamos que esta reflexão se possa vir a constituir como um ponto de partida para novas investigações, conscientes que o conhecimento científico avança quando as conclusões geram novas problemáticas.

REFERÊNCIAS

- ALBARELLO, L; DIGNEFFE, F; HIERNAUX, JP; MAROY, C; RUQUOY, D; SAINT-GEORGES, P. (1997). *Práticas e métodos de investigação em ciências sociais*, (L. Baptista, Trad) Lisboa:Gradiva (obra original publicada em 1995).
- ANDRADE, A EVARISTO, C; NOLASCO, I; ORVALHO, J; ZILHÃO, M.J; ÔCHOA, P; NETO. S.. (2004). *Programa Qualidade do Ministério da Segurança Social e Trabalho: um modelo integrado de aplicação da CAF*, Lisboa:Secretaria-Geral do MSST.
- ANTÓNIO, N.; TEIXEIRA, A. (2007). *Gestão da Qualidade: de Deming ao Modelo de Excelência da EFQM*, Lisboa:Edições Silabo.
- ARAÚJO, F. (2000). Tendências recentes de abordagem à reforma administrativa. *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, I (1), Braga: Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas.
- BECKFORD, J. (1998). *Quality: A critical introduction*. London, Routledge.
- BENDELL, T; BOULTER, LOUISE; KELLY JOHN (2005) *Benchmarking for competitive advantage*, (A. C. R. Cunha Trad), Mem Martins: Edições Cetop (obra original publicada em 1993).
- BOUCKAERT, G & HALLIGAN, J (2008). *Managing Performance: International Comparisons*, London:Routledge.
- BOVAIRD, T. & LÖFFLER, E. (2003) *Quality management in public sector organizations*. In *Public management and governance* London NY: Routledge.
- CAF RESOURCE CENTRE (2009). Special issue: the CAF recognition, *Newsletter* 2009 (3), 4 pp.
- CARAPETO, C & FONSECA, F (2005). *Administração Pública - Modernização, Qualidade e Inovação*, Lisboa:Edições Silabo.
- CARR, D. K & LITTMAN, I. D. (1993). *Excellence in Government: Total Quality Management in the 1990s* (2ª ed.) Arlington, V.A.: Coopers and Lybrand.
- COHEN, S & BRAND, R. (1993). *Total Quality Management in Government*, San Francisco:Jossey Bass, INC.

- COLLIS, J. & HUSSEY R. (2005). *Pesquisa em Administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação* (2ª ed). (L. Simonini Trad). Porto Alegre: Bookman (obra original publicada em 1997)
- CROSBY, P. B. (1979). *Quality is free: the art of making quality certain*. New York: McGraw-Hill.
- DEARING, E. & STAES, P. (Eds) (2006). *CAF works – better service for the citizens by using CAF*. Vienna:Austrian Federal Chancellery.
- DEMING, E. (1986). *Out of the Crisis*, Cambridge:MIT Press.
- DIRECÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA [DGAP]. (2003). *Estrutura Comum de Avaliação: melhorar as organizações públicas através da auto-avaliação* (C. Evaristo & I. Nolasco, Trad.), Lisboa:DGAP, (versão original publicada em 2002).
- DIRECÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA [DGAP]. (2005) *Manual de Apoio para a Aplicação da CAF*, Lisboa:DGAP.
- DIRECÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA [DGAP]. (2006). *Primeiro Estudo sobre a aplicação da CAF em Portugal*, Lisboa:DGAP.
- DIRECÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO E EMPREGO PÚBLICO [DGAEP] (2007). *Estrutura Comum de Avaliação (CAF 2006): melhorar as organizações públicas através da auto-avaliação* (I. Nolasco, Trad), Lisboa:DGAEP, (versão original publicada em 2006).
- DRUCKER, P. (1954). *The Practice of Management*. New York: Harper & Row.
- EUROPEAN FOUNDATION FOR QUALITY MANAGEMENT. [EFQM] (2003a) *O Modelo de Excelência da EFQM: versão Sectores Público e Voluntário*. (Associação Portuguesa para a Qualidade, Trad), Belgium:EFQM. (obra original publicada em 1999).
- EUROPEAN FOUNDATION FOR QUALITY MANAGEMENT [EFQM] (2003b). *Os Conceitos fundamentais da Excelência*. (Associação Portuguesa para a Qualidade, Trad). Belgium:EFQM. (obra original publicada em 1999).
- ENGEL, C. (2002). Common Assessment Framework: The state of affairs. *Eipascopes*, 2002(1), Maastricht:EIPA.

- ENGEL, C. (2003). *Quality Management Tools in CEE Candidate Countries: Current Practice, Needs and Expectations*, Maastricht:EIPA.
- EUROPEAN INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION [EIPA]. (2003). *Study for the Italian Presidency on the use of the Common Assessment Framework (CAF) in European Public Administrations*, Maastricht: EIPA.
- EUROPEAN INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION [EIPA]. (2005) *Study on the Use of the Common Assessment Framework in European Public Services*. Maastricht: EIPA.
- EVARISTO, C. (2004). A CAF como impulso para a melhoria contínua. In Associação Portuguesa e Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas (Eds) *Cadernos BAD* 2004 (2). Lisboa: BAD.
- FAYOL, H. (1984). *General and Industrial Management*. (I. Gray, Trad) Londres: Pitman (obra original publicada em 1916).
- FEIGENBAUM, A. V. (1951). *Total Quality Control*, New York: McGraw-Hill.
- FREDERICKSON, G. (1994). The Seven Principles of Total Quality Politics, *Public Administration Times*, 17 (1).
- GASTER, L. (1995). *Quality in Public Services, Managers' Choices*. Buckingham and Philadelphia: Open University Press.
- GOMES, T. e VISEU, S (Coord.) (2006). Práticas de Aplicação da CAF na Administração Pública Portuguesa, *Caderno INA* (25), Oeiras: INA.
- HAMMER, M. & CHAMPY, J. (1993). *Business Process Reengineering*, London: Nicholas Brealey.
- HERZBERG, F. (1959) *The motivation to work* (2nd Edit), New York: Wiley.
- HILL, M. M. & Hill, A. (2000). *Investigação por Questionário*. Lisboa: Edições Sílabo.
- HOOD, C. (1991). A Public Administration for all Seasons? *Public Administration*, 69.
- HUMBLE, J. (1972). *How to manage by Objectives*, New York:Amacom.
- IMAI, M. (1986). *Kaizen: The Key to Japanese Competitive Success*, New York: McGraw-Hill

- ISHIKAWA, K. (1986). *Guide to Quality Control*, Japan: Asian Productivity Organization.
- JURAN, J (1988) *Juran on Planning for Quality*, Free Press: New York.
- KAPLAN, R. S. & Norton, D. P. (1993). Putting the balanced scorecard to work. *Harvard Business Review* (September/October).
- LÖFFLER, E. (2002). Defining and measuring quality in Public Administration. In Caddy, J & M. Vintar (Eds) *Building Better Quality Administration for the public: Case studies from central and Eastern Europe*, Bratislava: NISPAcee
- LÖFFLER, E; PARRADO, S; ZMESKAL, T. (2007). *Improving customer orientation through service charters: a handbook for improving quality of public services*, Czech Republic: Ministry of interior of Czech Republic/OCDE.
- LOPES, A. &CAPRICHO, L. (2007). *Manual de gestão da qualidade*, Lisboa: Editora RH.
- MANGENOT, M. (2005). *Public administrations and services of general interest: what kind of Europeanization?* Luxemburg: Luxemburg Presidency of the European Union/EIPA.
- MARTIN, L. (1993) *Total Quality Management in Human Service Organizations*, London, Sage Publications.
- MASLOW, A. (1970). *Motivation and Personality*, (2nd Edit), Harper and Row: New York.
- MAYO, E. (1949). *The social problems of an industrial civilization*, London: Rutledge and Kegan Paul.
- MORGAN, C. & MURGATROYD, S. (1997). *Total Quality Management in the Public Sector*. Philadelphia: Open University Press.
- NIVEN, P. (2003). *Balanced Scorecard – step by step for Government and Nonprofits Agencies*, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- OAKLAND, J. (1995). *Total Quality Management* (2nd Edit). Oxford: Butterworth Heinemann.
- OVREVEIT, J. (2005). Public Services quality improvement In Lynn, L & Pollitt, C. (Eds) *The Oxford handbook of public management*. Oxford: Oxford University Press.

- PETERS T. & WATERMANS, R. (1982). *In search of Excellence: Lessons from America's best-run companies*, New York: Harper & Row.
- PESTANA, M. H. e Gageiro, J. N. (2000). *Análise de dados para as ciências sociais – A complementaridade do SPSS* (2ª Ed.), Lisboa: Edições Sílabo.
- PIRES, A. R. (2007) *Qualidade – sistemas de gestão da qualidade* (3ª Ed) , Lisboa: Edições Sílabo.
- POLET, R. (2006) Exchange of Best Practices: The CAF Experience, *Eipascope*, 25th Anniversary Special Issue, Maastricht: EIPA.
- POLLITT, C. & BOUCKAERT, G. (Eds) (1995). *Quality Improvement in European Public Services*, London: Sage.
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. & LÖFFLER, E. (2006). *Making quality sustainable: co-design, Co-decide, co-produce, co-evaluate* (Report of the Scientific Rapporteurs on EU 4th Quality Conference), Tampere: Finnish Ministry of Finance.
- PUBLIC SECTOR BENCHMARKING SERVICE [PSBS] (n/d). *Benchmarking for Public Services*, UK: Cabinet Office.
- QUIVY, R. & CAMPENHOUDT, L. V. (2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais* (4ª Ed). (J. Marques, A. Mendes e M. Carvalho, Trad), Lisboa: Gradiva (obra original publicada em 1995).
- ROCHA, J. O. (2000a). Modelos de Gestão Pública. *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, I (1), Braga: Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas.
- ROCHA, J. O (2000b). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Braga: INA.
- ROCHA, J. O (2006). *Gestão da Qualidade – Aplicação aos Serviços Públicos*, Lisboa: Escolar Editora..
- ROCHA, J. O. e DANTAS, J. (2007). *Avaliação de Desempenho e Gestão por Objectivos*, Lisboa: Editora Rei dos Livros.
- SECRETARIADO DA MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA [SMA]. (2000). *Estrutura Comum de Avaliação da Qualidade das Administrações Públicas da U.E* (P. Saraiva, Trad.). Lisboa:SMA (versão original publicada em 2000)..

- SENGE P. (1990a). *The fifth discipline: the art and practice of the learning organization*. New York: Doubleday: currency.
- SHEWHART, W. (1931). *Economic Control of Quality of Manufactured Product*, Milwaukee: ASQC.
- STAES, P. & THIJS, N. (2005b). Report on the State of Affairs of the CAF after Five Years, *Eipascope*, 2005(3), Maastricht: EIPA.
- STROMSNES D. (2002). Applying Quality to Public Administration in Practice, Presentation of the Common Assessment Framework. In Caddy J. & M. Vintar (Eds) *Building Better Quality Administration for the public: Case studies from Central and Eastern Europe*, Bratislava: NISPAcee.
- SWISS, J. (1992). Adapting Total Quality Management (TQM) to Government. *Public Administration Review*, 52(4).
- TAGUCHI, G. (1986). *Introduction to Quality Engineering*. Tokyo: Asian Productivity Organization.
- TAYLOR, J. (1911). *The principles of scientific management*, Norwood, NJ: Plimpton Press.
- THIJS, N. & STAES, P. (2006a). *Quality Management and the Common Assessment Framework as an instrument for bottom-up European regulation*, Institute Voor de Overheid, Leuven: K.U Leuven.
- THIJS, N. & STAES, P. (2006b) *The Use of Organizational Performance Information for Organizational Improvement: CAF Self Evaluation and Organizational Improvement* [Paper presented for the European Group of Public Administration Study Group on Productivity and Quality in the Public Sector, September, 2006], Milan: Bocconi University, 26 pp.
- VAN DOOREN, W & WALLE S. V. (2002). Self-promotion by self-assessment? A study of the motives underlying the use of the Common Assessment Framework (CAF) in Belgium, *Working Group for Better Quality Administration for the Public, 10th NISPAcee Annual Conference: delivering public services in CEE countries: trends and developments*, April 25, 2002, Cracow, Poland.
- VAN DOOREN, W.; THIJS, N. & BOUCKAERT, G. (2004). Quality Management and Management of Quality in the European Public Administrations. In Löffler, Elke and

Mirko Vintar (Eds) *Improving the Quality of East and West European Public Services*. London: Ashgate.

WEBER, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organisation* (A. M. Henderson & Talcott Parsons, Trad), New York: The Free Press.

OUTRAS FONTES CONSULTADAS:

Resolução do Conselho do Governo Regional dos Açores nº 119/2003 de 2 de Outubro – determina a criação de um Núcleo para a Promoção da Qualidade, em cada um dos Departamentos do Governo Regional.

Orientação Nº 2/2006 do IX Governo Regional dos Açores – no âmbito do “Plano Regional para a Promoção da Qualidade dos Serviços Públicos”

Resolução do Conselho do Governo nº 120/2006 de 21 de Setembro – ajustamentos à Resolução do Conselho do Governo n.º 119/2003, de 2 de Outubro.

Portaria nº 3507/2007 de 30 Março – estabelece a estrutura nuclear da Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público e as competências das respectivas unidades e fixa o limite máximo de unidades orgânicas flexíveis.

Lei n.º 66-B/2007 de 28 de Dezembro - institui o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP) aplicando-se ao desempenho dos serviços públicos, dos respectivos dirigentes e demais trabalhadores.

NP EN ISO 9000:2005: Sistemas de gestão da qualidade - Fundamentos e Vocabulário,.

NP EN ISO 9001:2000: Sistemas de Gestão da Qualidade - Requisitos.

NP EN ISO 9004:2000 Sistemas de gestão da Qualidade - Linhas de Orientação para a Melhoria do Desempenho.

NP EN ISO 14001: Sistemas de Gestão Ambiental.

ANEXOS

Questionário

i) Nota prévia

Para facilitar o preenchimento do questionário e o tratamento das respostas optou-se por questões fechadas, no entanto em alguns casos incluíram-se questões de final aberto e no final do questionário possibilitando ao respondente inserir comentários ou informação complementar.

Caso a organização tenha aplicado a CAF mais do que uma vez responda às questões do questionário reportando-se ao primeiro exercício de auto-avaliação com base na CAF.

Grupo I: Características da organização

Identificação da organização _____

Caracterize a sua organização, de acordo com os quadros seguintes, assinalando a opção com X na caixa apropriada:

P 01: Tipologia jurídica:

Administração Central	Secretaria-Geral	
	Direcção-Geral ou equiparado	
	Serviço Inspectivo	
	Instituto Público	
Administração Regional	Secretaria-Regional	
	Direcção-Regional	
	Serviço Inspectivo	
	Instituto Público	
Administração Local	Câmara Municipal	
	Junta de Freguesia	
Outros		
Especifique:		

P 02: Dimensão (nº colaboradores)

	1 – 10
	11 – 50
	51 – 100
	101-250
	251-500
	501-1000
	+ 1000

P 03 Função dominante:

	Execução
--	----------

	Controlo, auditoria e fiscalização
	Coordenação
	Funções comuns (1)
	Prestação de serviços
	Produção de bens

P 04 Localização:

	Algarve
	Alentejo
	Lisboa e V. Tejo
	Centro
	Norte
	Açores
	Madeira

P 05 Selecciona a habilitação literária dominante na organização (dados do último Balanço Social):

	4 - 9 Anos de escolaridade
	10 – 12 Anos de escolaridade
	Licenciatura
	Pós-graduação, Mestrado, Doutoramento

P 06 Na primeira aplicação da CAF a organização enquadrava-se em algum dos seguintes casos:

(Assinalar com X uma ou mais opções)

Disponha de unidade ou equipa dedicada à gestão da qualidade	
Existia experiência prévia com:	
<i>Balanced Scorecard (BSC)</i>	
<i>Tableau de Bord</i>	
<i>ISO 9001/ISSO 9004</i>	
<i>Modelo de Excelência da EFQM</i>	
<i>Cartas do Cidadão/Qualidade</i>	
<i>Gestão por Objectivos</i>	
<i>Six Sigma</i>	
<i>Business Process Reengineering (BPR)</i>	
<i>Business Process Improvement (BPI)</i>	
<i>Business Process Management (BPM)</i>	
Outros	
Quais?	

Grupo II: Processo de decisão

P 07 Quem ou quais foram os responsáveis pela decisão de aplicar a CAF?

(assinale todas as opções efectivamente verificadas por ordem crescente, assinalando com 1 a situação que mais contribuiu para a decisão).

	1	2	3
Decisão política			
Decisão do dirigente máximo			
Decisão de 1 ou mais dirigentes superiores			
Decisão de 1 ou mais dirigentes intermédios			
Sugestão de elementos da equipa da qualidade			
Sugestão de um ou mais colaboradores			
Outros			
Quais?			

--

P 08 Quais as razões que conduziram à decisão de aplicar a CAF?

(assinale por ordem de importância as 3 principais razões, considerando 1 a mais importante).

	1	2	3
Realizar um diagnóstico à organização			
Devido a orientação política			
Pressão dos cidadãos/clientes para melhorar a qualidade dos serviços			
Necessidade de promover mudanças na organização			
Organizações semelhantes tinham aplicado a CAF			
Necessidade de sensibilizar os colaboradores para a qualidade			
Porque a auto-avaliação faz parte da boa gestão			
Conhecimento de que a CAF estava a ser aplicada em toda a Europa			
Concretizar 1 (ou +) objectivos da reforma da AP			
Facilitar a aplicação do SIADAP			
Outros			
Quais?			

P 09 Quais as razões que conduziram à decisão de aplicar a CAF pela 2ª vez (só responde no caso de ter havido uma segunda aplicação da CAF)?

(assinale por ordem de importância as 3 principais razões, considerando 1 a mais importante).

	1	2	3
Repetir o diagnóstico à organização			
Anterior experiência originou bons resultados para a organização			
Validar os resultados da pontuação obtida com a 1ª aplicação da CAF			
Avaliar a implementação das acções de melhoria			
Orientação política			
Decisão dos dirigentes			
Pressão dos cidadãos/clientes para melhorar a qualidade dos serviços			
Necessidade de promover mudanças na organização			
Necessidade de sensibilizar os colaboradores para a qualidade			
Necessidade de sensibilizar os dirigentes para a qualidade			
Concretizar 1 (ou +) objectivos da reforma da AP			
Facilitar a aplicação do SIADAP			
Outros			
Quais?			

P 10 Quais os objectivos que a organização pretendia alcançar com a aplicação da CAF?

(assinale todas as opções efectivamente verificadas por ordem crescente, assinalando com 1 o objectivo mais importante).

Não havia objectivos pré definidos	
Identificar os pontos fortes e fracos da organização	
Conhecer a organização através da auto-avaliação	
Melhorar a qualidade dos serviços	
Iniciar um processo de mudança na organização	
Melhorar o desempenho da organização	
Demonstrar às partes interessadas o esforço da organização na melhoria contínua	
Promover projectos de <i>bench learning</i> , com base na CAF	
Candidatura a prémio/esquema de reconhecimento	
Outros	

Grupo III: O processo de auto-avaliação

P 11 Identifique a versão da CAF utilizada e o nº de aplicações realizadas com cada uma das versões do modelo

(possibilidade de múltiplas respostas)

Versão da CAF utilizada	N.º de aplicações	
CAF 2000 (1ª versão)	1	
	2	
	3	
	4≤	
CAF 2002 (2ª versão)	1	
	2	
	3	
	4≤	
CAF 2006 (3ª versão)	1	
	2	
	3	
	4≤	

P 12 Qual o âmbito em que a CAF foi aplicada?

(assinale a resposta tendo como base a 1ª aplicação da CAF)

Em toda a organização		1 Unidade orgânica		+ 1 Unidade Orgânica	
-----------------------	--	--------------------	--	----------------------	--

P 13 No quadro seguinte, indique o tempo dispendido com o processo de AA (a partir da decisão de aplicar a CAF até à apresentação do Relatório AA).

(assinale a resposta tendo como base a 1ª aplicação da CAF)

1-5 dias		6-10 dias		11-30 dias		31-60 dias		+ 60 dias	
----------	--	-----------	--	------------	--	------------	--	-----------	--

P 14 Como caracteriza o ambiente interno da organização, no momento em que CAF foi aplicada?

(possibilidade de múltiplas respostas)

Nenhuma circunstância em especial	
Nova equipa de gestão	
Gestão de topo no limite da comissão de serviço	
Estava em curso uma reestruturação de serviços	
Estava em curso uma reorganização dos processos	
Necessidade de racionalização dos serviços, devido a restrições financeiras	
Alteração de competências (aumento ou diminuição)	
Alteração de atribuições (aumento ou diminuição)	
Revisão global do modo de funcionamento da organização	
Outros, quais?	

P 15 A organização beneficiou de apoio técnico externo para a aplicação da CAF?

(possibilidade de múltiplas respostas)

Não existiu qualquer tipo de apoio	
Consultores internos (do serviço)	
Consultores internos (do Ministério)	
Consultores de empresas privadas	

Direcção-Geral da Administração e Emprego Público (DGAEP/ex-DGAP)	
Instituto Europeu de Administração Pública (EIPA)	
Instituto Nacional de Administração (INA)	
Outros	
Quais?	

P 16 Quais os maiores benefícios alcançados com a aplicação da CAF?

(Assinale com 1 o mais relevante; com 2 o segundo mais relevante, etc., em relação ao conjunto dos benefícios propostos)

	1	2	3
Não houve benefícios			
Maior interesse dos colaboradores pela organização.			
Aumento do sentimento de “pertença” à organização.			
Aumento da comunicação interna (vertical e horizontal)			
Aumento da comunicação com os cidadãos/clientes			
Conhecimento da opinião das partes interessadas (<i>stakeholders</i>) da organização			
Sistematização do registo das acções realizadas e/ou planeadas, dentro da organização (evidências documentais).			
Aumento do conhecimento dos objectivos organizacionais.			
Melhor conhecimento da actividade e processos da organização.			
Aumento do conhecimento dos problemas da organização.			
Identificação, de forma sistematizada, dos pontos fortes e das oportunidades de melhoria da organização			
Desenvolvimento de competências e interesses			
Introdução dos conceitos da gestão da qualidade na organização			
Introdução de técnicas de gestão da qualidade na organização			
Visibilidade externa			
Facilitou a aplicação do SIADAP			
Outros			
Quais?			

P 17 Quais os principais obstáculos detectados na aplicação da CAF?

(assinale com 1 o mais importante; com 2 o segundo mais importante, etc.)

	1	2	3
Não ocorreram dificuldades			
Dificuldades relativas ao próprio modelo da CAF (conceitos, critérios, sistema de pontuação)			
Dificuldades em identificar na organização iniciativas/práticas que se enquadrem nos exemplos apresentados na CAF.			
Dificuldades na legitimação da equipa de auto-avaliação perante a organização			
Dificuldades na operacionalização do trabalho da equipa de auto-avaliação na organização			
Contexto organizacional pouco favorável à aplicação da CAF			
Descrédito sobre a relevância do processo de AA para a organização.			
Falta de empenho /envolvimento dos membros da gestão de topo			
Falta de empenho /envolvimento, dos colaboradores e/ou da gestão intermédia.			
Trabalho adicional devido à implementação da CAF decorrer em paralelo com as operações normais da organização			
Outros. Quais?			

Grupo V: Melhoria contínua

P 18 Quais foram as acções subsequentes ao processo de AA, com base na CAF?

(possibilidade de múltiplas respostas)

O processo de AA culminou com o relatório de auto-avaliação (identificação de pontos fortes e fracos)		
Foram introduzidas melhorias pontuais de forma não sistematizada		
Foi elaborado um Plano de Melhorias		
Foram identificadas acções de melhoria		
Foram implementadas acções de melhoria nas seguintes áreas	Liderança	
	Planeamento e estratégia	
	Gestão das Pessoas	
	Parcerias e recursos	
	Processos	
	Comunicação interna	
Foram introduzidas as seguintes abordagens de gestão	<i>Balanced Scorecard</i>	
	<i>Tableau de Bord</i>	
	<i>Reengenharia de Processos</i>	
	<i>Gestão por Processos</i>	
	<i>Gestão por Objectivos</i>	
	<i>Benchmarking Bench learning</i>	
A organização obteve	Reconhecimento segundo os Níveis da Excelência EFQM (C2E)	
	Certificação ISO 9001	
	Certificação ISO 14000	
A organização aplicou de novo a CAF após	1 ≥ ano	
	2 anos	
	3 ≤ anos	
Outros		
Quais?		

P 19 No caso da aplicação da CAF **não** ter levado à implementação de acções de melhoria ou outras iniciativas, como por exemplo as que estão descritas na tabela da questão anterior, quais foram as principais razões?

(assinale com 1 o mais importante; com 2 o segundo mais importante, etc.)

	1	2	3
Outras prioridades			
A organização não reconhece necessidade de mudar			
Falta de recursos financeiros			
Empenhamento dos dirigentes de topo não foi suficiente			
Empenhamento dos dirigentes intermédios não foi suficiente			
Os resultados da AA não foram suficientemente concretos por se tratar de uma auto-avaliação			
Os resultados da AA não foram considerados um retrato fiel da organização			
Os resultados da AA não foram aceites por alguns elementos-chave da organização			
A equipa de auto-avaliação não conseguiu identificar áreas de melhoria			
O processo de auto-avaliação nunca teve este objectivo (apenas visou fazer o diagnóstico da organização)			
O motivo da AA apenas esteve relacionado com a participação num concurso/prémio			
Não foram envolvidos na auto-avaliação os colaboradores/dirigentes considerados elementos-chave da organização			
Ausência de articulação explícita com iniciativas no âmbito da reforma da AP (ex. SIADAP)			
Ausência de estímulos externos (prémios, reconhecimento)			
Outros, quais?			

Notas:

(1) Para este efeito consideram-se as funções descritas no art.º 6º do DL 4/2004, designadamente:

- a) Elaboração e acompanhamento da execução do orçamento de funcionamento;
- b) Planeamento do investimento público e correspondente elaboração e execução do seu orçamento;
- c) Gestão de recursos humanos, organizacionais e modernização administrativa;
- d) Acompanhamento técnico da participação portuguesa nas instituições europeias e nas políticas comunitárias;
- e) Relações internacionais no âmbito das suas atribuições.